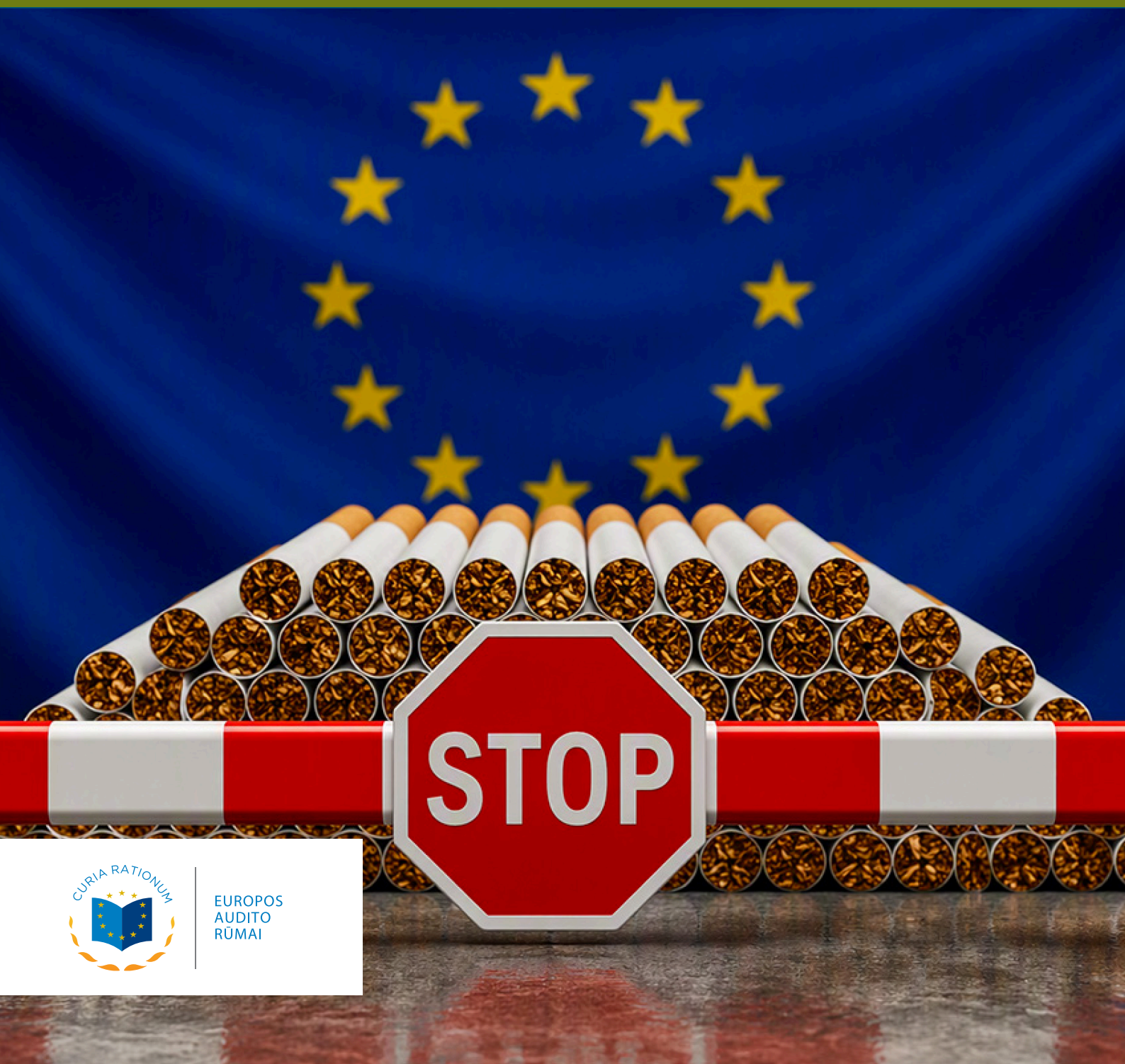


Kova su neteisėta prekyba tabaku ES

Nenuoseklios pastangos ir išliekančios spragos



Turinys

Dalis

01–16 | **Pagrindiniai aspektai** 01

01–07 | Kodėl ši sritis svarbi

08–16 | Ką nustatėme ir rekomenduojame

17–108 | **Mūsų pastabos išsamiau** 02

17–33 | **Neteisėtos prekybos tabako gaminiais mastas, struktūra ir ekonominis poveikis ES lygmeniu nėra žinomi**

18–24 | Fragmentiška informacija ir fragmentiškai teikiami duomenys neleidžia susidaryti išsamaus vaizdo

25–33 | Komisijai trūksta patikimų ES masto duomenų, kurie leistų įvertinti neteisėtos tabako rinkos dydį, jos struktūrą ir ekonominį poveikį

34–72 | **Valstybių narių bendradarbiavimo ir keitimosi informacija mastas netolygus, o nacionaliniai kovos su neteisėta prekyba tabaku metodai skiriasi**

35–39 | ES reglamentavimo spragos leidžia valstybėms rinktis skirtingus metodus

40–50 | Skiriasi nacionalinės kontrolės sistemos ir vykdymo užtikrinimo metodai

51–54 | Nepakankamai suderintos nusikalstamos veikos ir bausmės

55–66 | Įvairios suinteresuotosios šalys vis dar nepakankamai bendradarbiauja ir keičiasi informacija

67–72 | Bendradarbiavimo susitarimams su tabako gamintojais trūksta skaidrumo ir jie gali pakenkti vykdymo užtikrinimo veiklai

73–108 | ES indėlis kovojant su neteisėta prekyba tabaku yra fragmentiškas, trūksta aiškių prioritetų ir jo poveikis neįvertintas

75–83 | Atsakomybę dalijasi keli ES subjektai

84–93 | Komisijai trūksta aiškių prioritetų

94–102 | Komisija remia valstybes nares, tačiau nestebi, kaip įgyvendinami jų veiksmai, ir nevertina jų poveikio

103–108 | Komisija neatliko išsamaus ES susitarimų su tabako gamintojais poveikio vertinimo

Priedai

I priedas. Apie auditą

II priedas. ES politikos sistema ir tarptautinė sistema

Santrumpos

Komisijos atsakymai

Chronologija

Audito grupė

01

Pagrindiniai aspektai

Kodėl ši sritis svarbi

- 01** Neteisėta prekyba tabako gaminiais yra pasaulinio masto nusikalstamas reiškinys, kenkiantis ES ir jos valstybių narių finansiniams interesams. [Komisija apskaičiavo](#), kad jos padaromi nuostoliai ES ir valstybių narių biudžetams kasmet sudaro 13 milijardų eurų nuostolių.
- 02** Sudarydama galimybę įsigyti pigesnių tabako gaminių, ši neteisėta veikla taip pat kenkia sveikatos politikai, kuria siekiama mažinti rūkančiųjų skaičių ir tabako dūmų poveikį. Ši mažos rizikos nusikalstama veikla taip pat yra svarbus organizuotų nusikalstamų grupių pajamų šaltinis, keliantis riziką ES saugumui.
- 03** Pastaraisiais metais neteisėtos prekybos tabaku aplinkybės gerokai pasikeitė. Nors kontrabanda tebekelia problemų, neteisėtos gamybos mastas išaugo visoje ES – neteisėtos gamybos vietų aptinkama beveik visose valstybėse narėse. Be to, rinkoje siūloma vis daugiau naujų produktų, ypač – patrauklių jaunesniems vartotojams.
- 04** Per pastarąjį dešimtmetį ES ir jos valstybės narės ėmėsi įvairių priemonių šiai neteisėtai veiklai pažaboti. Be kita ko, priimta ES kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais [strategija](#) (2013 m.), kartu su dviem veiksmų planais (2013 ir 2018 m.), peržiūrėtos pagrindinės teisės aktų nuostatos ir sustiprintas teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. Tarptautiniu lygmeniu ES ir jos valstybės narės taip pat ratifikavo ir įgyvendino Pasaulio sveikatos organizacijos (PSO) Tabako kontrolės pagrindų konvenciją ([TKPK](#)), o ES ir 19 valstybių narių ratifikavo Protokolą dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo ([TKPK protokolas](#)).

- 05** Šio audito tikslas buvo įvertinti Komisijos ir valstybių narių priemonių, kurių jos ėmėsi siekdamos kovoti su šia neteisėta prekyba, veiksmingumą. Aiškinomės, kokia sistema taikoma duomenims apie šį reiškinį rinkti, kaip valstybių narių muitinės rengia ir įgyvendina kontrolės priemonės ir bendradarbiauja siekdamos nustatyti šią prekybą ir užkirsti jai kelią, taip pat Komisijos politiką ir stebėsenos sistemą, ir kaip Komisija remia įvairias kovos su šiuo reiškiniu priemones.
- 06** Auditas apėmė 2023–2025 m. laikotarpį. Atlikome auditą Komisijoje (Mokesčių ir muitų sąjungos generaliniame direktorate (Mokesčių ir muitų sąjungos GD), Europos kovos su sukčiavimu tarnyboje (OLAF)) ir keturių valstybių narių (Belgijos, Ispanijos, Lenkijos ir Rumunijos) kompetentingose nacionalinėse institucijose. Šias valstybes nares atrinkome remdamiesi turima konfiskavimo informacija, informacija apie neteisėtas gamyklas, kontrabandos maršrutus ir geografinį pasiskirstymą. Taip pat atlikome visų valstybių narių, kuriose nesilankėme, kompetentingų institucijų apklausą. *I priede* pateikta išsamesnė aiškinamoji informacija ir duomenys apie mūsų atlikto audito apimtį ir metodą.
- 07** 2023 m. Komisija dar kartą patvirtino, kad kova su neteisėta tabako prekyba yra ir liks jos prioritetiniu uždaviniu¹. Tikimės, kad mūsų pastabos suteiks Komisijai ir valstybėms narėms papildomų įžvalgų, padėsiančių geriau formuoti ES atsaką į neteisėtą prekybą tabako gaminiais ir sustiprinti bendradarbiavimą, siekiant, kad pastangos kovojant su šia prekyba būtų veiksmingesnės.

¹ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. 2-ojo kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais veiksmų plano įgyvendinimo rezultatai. [SWD\(2023\) 690](#)

Ką nustatėme ir rekomenduojame

- 08** Apskritai nustatėme, kad Komisijos ir valstybių narių kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais veiksmai nebuvo pakankamai stiprūs – prioritetai nebuvo pakankamai aiškūs ir veikla buvo nepakankamai koordinuojama ES lygmeniu. Nors buvo dedamos pastangos, šis reiškinys tebėra nuolatinis ir sudėtingas iššūkis ES.
- 09** Mūsų audito duomenys rodo, kad informacija apie neteisėtą prekybą tabaku ES ir valstybių narių lygmenimis yra fragmentiška, Komisijai trūksta išsamių duomenų, kurie leistų įvertinti rinkos dydį, jos struktūrą ir ekonominį poveikį. Dėl dabartinės ES reguliavimo sistemos trūkumų ir spragų, taip pat nenuoseklaus įvairių susijusių subjektų vaidmenų pasiskirstymo valstybių narių veiksmai yra riboti. Be to, skiriasi nacionaliniai kovos su šia neteisėta veikla metodai, ir vis dar yra bendradarbiavimo spragų. ES indėlis kovos su neteisėta prekyba tabaku srityje yra nenuoseklus, jos dabartinis veiksmų modelis stokoja aiškių prioritetų. Galiausiai Komisija iki šiol neatliko jokio sistemingo ES ir valstybių narių priemonių, skirtų šiai problemai spręsti, poveikio vertinimo.

Neteisėtos prekybos tabako gaminiais mastas, struktūra ir ekonominis poveikis ES lygmeniu nėra žinomi

- 10** Mūsų audito duomenys rodo, kad, nepaisant Komisijos pastangų, vis dar esama trūkumų renkant, užtikrinant kokybę ir naudojant duomenis apie neteisėtą prekybą tabaku. Informaciją apie įvairius neteisėtos prekybos aspektus iš valstybių narių renka kelios ES institucijos (Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra (Europolas), Mokesčių ir muitų sąjungos GD (TAXUD GD) ir Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF)), todėl ES lygmens žvalgybinė informacija yra fragmentiška ([17–24](#) dalys).
- 11** Be to, nei Komisijos, nei valstybių narių lygmeniu nėra patikimų duomenų apie bendrą neteisėtos tabako rinkos mastą ar jos ekonominį poveikį. Nors Komisijos duomenų teikimo procesas pagerėjo, turimi duomenys daugiausia grindžiami konfiskavimo duomenimis, todėl jais remiantis negalima susidaryti išsamaus vaizdo apie bendrą padėtį ([25–33](#) dalys).



1 rekomendacija

Laiku pateikti išsamią neteisėtų tabako gaminių rinkos Europos Sąjungoje apžvalgą

Komisija turėtų:

- a) užtikrinti geresnį dalijimąsi žvalgybos informacija tarp kovoje su neteisėta prekyba tabako gaminiais dalyvaujančių subjektų, užtikrinant, kad OLAF gautų informaciją ir duomenis, leidžiančius atlikti veiksmingą kovos su sukčiavimu analizę;
- b) rengti papildomas gaires valstybėms narėms, padedančias laiku teikti nuoseklius, išsamius ir tikslus duomenis ir raginančias valstybes nares kurti automatinio elektroninių neteisėtos prekybos tabako gaminiais duomenų perdavimo mechanizmus, ir
- c) bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, užtikrinti patikimą ir suderintą požiūrį, padedantį reguliariai vertinti ir stebėti neteisėtos tabako rinkos ES mastą ir ekonominį poveikį remiantis atitinkamuose Komisijos tyrimuose pasiūlytomis metodikomis.

Tikslinė įgyvendinimo data: **2029 m.**

Valstybių narių bendradarbiavimo ir keitimosi informacija mastas netolygus, o nacionaliniai kovos su neteisėta prekyba tabaku metodai skiriasi

- 12** Nustatėme, kad valstybių narių pastangos kovojant su neteisėta prekyba tabako gaminiais yra nevienodos, o ES teisė dar nėra visiškai suderinta. ES reguliavimo sistema leidžia valstybėms narėms pačioms spręsti, kaip kovoti su neteisėta prekyba tabako gaminiais, todėl visoje ES yra vykdymo užtikrinimo spragų, kuriomis gali pasinaudoti organizuotos nusikalstamos grupuotės (**35–39** dalys). Be to, nacionalinėse kontrolės sistemose tebėra neatitikimų, rodančių teisinių ir administracinių struktūrų skirtumus. Kompetencijų pasiskirstymas, prioritetai ir techniniai pajėgumai valstybėse narėse labai skiriasi. Dėl to kovoti su neteisėta prekyba tabaku ES tampa dar sudėtingiau ir didėja nesuderintų atsakomųjų veiksmų rizika (**40–50** dalys). Be to, skiriasi su tabaku susijusių nusikalstamų veikų apibrėžtys ir taikytinų bausmių griežtumas (**51–54** dalys).

- 13** Taip pat nustatėme valstybių narių bendradarbiavimo ir keitimosi informacija spragų. Valstybėse narėse skirtingai naudojami du komunikacijos kanalai, o informacija keičiamasi ne visada laiku ir ji ne visada būna kokybiška (55–66 dalys). Be to, dauguma valstybių narių yra sudariusios savanoriškus susitarimus su tabako gamintojais, o tai verčia nerimauti dėl skaidrumo ir dėl Tabako kontrolės pagrindų konvencijos (TKPK) 5 straipsnio 3 dalies reikalavimų laikymosi (67–72 dalys).



2 rekomendacija

Toliau remti valstybių narių pastangas kovojant su neteisėta prekyba tabako gaminiais

Komisija turėtų palaikyti valstybių narių pastangas:

- a) paaiškindama valstybėms narėms informacijos mainams skirtų esamų ES ryšių sistemų konkretų teisinį pagrindą ir paskirtį;
- b) stiprindama kompetentingų nacionalinių administracijų bendradarbiavimą, skatinant keistis išsamia, savalaikiu ir tikslia informacija; ir
- c) didindama informuotumą apie apsaugos priemones, būtinas palaikant ryšius su tabako gamintojais, ir skatindama laikytis Tabako kontrolės pagrindų konvencijos skaidrumo ir sąžiningumo nuostatų.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2028 m.

ES indėlis kovojant su neteisėta prekyba tabako gaminiais yra nenuoseklus, trūksta aiškių prioritetų ir jo poveikis neįvertintas

- 14** ES atsakomybė už kovą su neteisėta prekyba tabako gaminiais tenka keliems subjektams. Nors Tarybos teisėsaugos darbo grupė mutinės klausimais (LEWP-C) užtikrina bendrų operacijų koordinavimo mechanizmą, nėra vienos institucijos, kuri turėtų bendro koordinavimo įgaliojimus. Tai lėmė ES iniciatyvų fragmentiškumą. Kyla grėsmė, kad iniciatyvos gali dubliuotis, o tai didina administracinę naštą (75–83 dalys).
- 15** Komisija padeda valstybėms narėms kovoti su neteisėta prekyba daugiausia vykdydama operatyvinę veiklą, tačiau nestebi įgyvendinimo ir nevertina ES veiksmų poveikio ir veiksmingumo. Šiam požiūriui trūksta aiškių prioritetų. (84–102 dalys).
- 16** Galiausiai abu susitarimus su tabako gamintojais administruoja OLAF. Ligi šiol ji neatliko išsamaus ES susitarimų su tabako gamintojais poveikio vertinimo (103–108 dalys).



3 rekomendacija

Stiprinti ES kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais metodus

Komisija turėtų imtis aktyvesnio vaidmens kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais srityje. Visų pirma ji turėtų:

- a) nustatyti strateginius tikslus ir aiškius prioritetus, veiksmus derindama su kompetentingomis ES įstaigomis, priklausančiomis kovos su sukčiavimu struktūrai, remiantis nuosekliu ir į ateitį orientuotu požiūriu, kartu išlaikant lankstumą, kad būtų galima greitai reaguoti į kylančią riziką;
- b) įvertinti, ar ES susitarimai su tabako gamintojais pasibaigus jų galiojimui turėtų būti atnaujinti, ir
- c) reguliariai vertinti ES ir valstybių narių priemonių poveikį šioje srityje ir remdamasi šiais rezultatais koreguoti savo veiksmus.

Tikslinė įgyvendinimo data: **2029 m.**

Mūsų pastabos išsamiau

Neteisėtos prekybos tabako gaminiais mastas, struktūra ir ekonominis poveikis ES lygmeniu nėra žinomi

- 17** Tiek ES subjektai, tiek valstybės narės privalo kovoti su sukčiavimu ir bet kokia kita neteisėta veikla, kenkiančia ES finansiniams interesams². Siekiant apsaugoti ES finansinius interesus ir parengti veiksmingus kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais metodus, būtina aiškiai suvokti rinkos dydį ir jos ekonominį poveikį. Aiškinomės, ar Komisija turi tinkamą žvalgybos sistemą patikimiems duomenims rinkti ir ar ji naudojo šią sistemą operatyvinių veiksmų ir politikos sprendimų kryptingai nustatyti.

² Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 325 straipsnio 1 dalis.

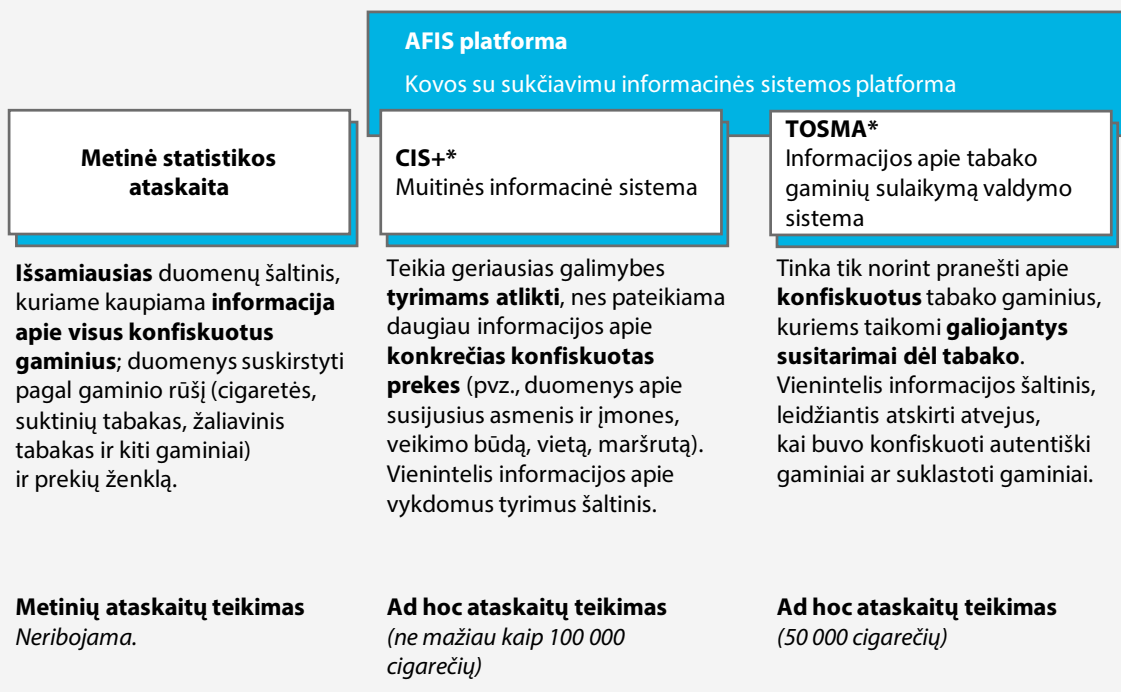
Fragmentiška informacija ir fragmentiškai teikiami duomenys neleidžia susidaryti išsamaus vaizdo

- 18** Nėra ES teisinių nuostatų, pagal kurias valstybės narės privalėtų rinkti išsamius duomenis apie neteisėtą prekybą tabako gaminiais. Vadinasi, visi iš valstybių narių gaunami duomenys teikiami savanoriškai.
- 19** Atlikdami auditą nustatėme, kad informaciją apie neteisėtą prekybą tabaku renka ir ataskaitas apie ją naudodami skirtingus metodus ir taikydami skirtingą ataskaitų teikimo praktiką teikia įvairūs ES subjektai.
- Pirma, Europolas renka informaciją apie neteisėtos gamybos įrenginius, jų pajėgumus ir tabako gaminių rūšis³, teikdamas valstybėms narėms paramą daugiausia per Europos kovos su nusikalstamumo grėsmėmis daugiadalykės platformos (EMPACT) veiklą.
 - Antra, Mokesčių ir muitų sąjungos GD kasmet rengia muitų sąjungos veiklos rezultatų (MSVR) ataskaitą, kurioje yra atskiras skyrius apie neteisėtas cigaretes ir tabaką. MSVR ataskaitoje pateikiami duomenys apie kasmet nacionalinių muitinių savarankiškai arba bendradarbiaujant su kitomis institucijomis konfiskuotą neteisėto tabako ir cigarečių kieki. Neteisėto tabako ir cigarečių kiekis nurodomas pagal transporto rūšį ir vietą (prie ES išorės sienos arba ES viduje). MSVR ataskaitoje pateikiama išsami informacija apie tai, kaip muitinės kovoja su prekyba neteisėtu tabaku, ir nurodomas konfiskavimų skaičius. Be to, čia pateikiama įžvalgų apie susijusias tendencijas.
 - Trečia, OLAF analizuoja duomenis apie konfiskuotą tabaką ir reguliariai juos pateikia valstybėms narėms, daugiausia – Kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais ekspertų grupėje. Šią ekspertų grupę sudaro ES valstybių narių institucijų, daugiausia muitinių, atstovai, o jai vadovauja OLAF, kuri pataria Komisijai neteisėtos prekybos tabako gaminiais, visų pirma cigarečių kontrabandos, klausimais.
- 20** OLAF renka valstybių narių duomenis apie tabako konfiskavimą naudodamasi trimis skirtingais šaltiniais ([1 langelis](#)). Tačiau nagrinėdami neteisėtos tabako gamybos duomenis, nustatėme, kad OLAF surinkti duomenys taip pat apima ir bendrą aptiktų neteisėtų gamybos įrenginių skaičių.

³ Reglamentas (ES) 2016/794.

1 langelis

OLAF pateikti duomenys apie konfiskavimą



* CIS+ ir ToSMA yra OLAF valdomos AFIS platformos moduliai.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos dokumentu.

- 21** Apskritai manome, kad pastaraisiais metais Komisija patobulino žvalgybos informacijos rinkimo procesą. Ji pateikė nacionalinėms institucijoms gaires ir šablonus, siekdama paaiškinti apibrėžtis ir suvienodinti jų duomenų rinkimo procesų praktiką. Vis dėlto trūkumai – tai, kad įvairiose valstybėse narėse renkami duomenys yra nepakankami, nevienodai išsamūs ir kokybiški – ir toliau daro poveikį ES lygmens analizės nuoseklumui. Pavyzdžiui, negalima atmesti tikimybės, kad Komisijos metinėse ataskaitose kai kurie tam tikriems metams priskirti konfiskavimo atvejai atspindėjo ankstesnių metų konfiskavimo atvejus.
- 22** Komisija ėmėsi veiksmų siekdama padėti valstybėms narėms teikti ataskaitas ir sudarė galimybes automatiškai perduoti valstybių narių duomenis. Tačiau atliekant auditą (2025 m. spalio mėn.) nebuvo sukurta automatizuotos elektroninės sistemos, kuria naudojantis būtų galima visus duomenis apie neteisėtą prekybą tabaku perduoti iš nacionalinių sistemų į ES lygmens sistemas.

- 23** OLAF sustiprino savo duomenų analizės pajėgumus, siekdama pagerinti žvalgybos veiklą. Visų pirma ji sukūrė analitinę platformą („Fraud AP“), skirtą duomenų analizei ir žvalgybos informacijai. Šia sukčiavimo prevencijai skirta platforma naudojami OLAF ir valstybių narių institucijos, kad užkirstų kelią muitinių sukčiavimui, įskaitant neteisėtą prekybą tabako gaminiais, ir jį nustatytų. Be to, buvo sukurta speciali grupė, kuriai patikėta spręsti kovos su sukčiavimu informacinės sistemos (AFIS) ir muitinės analizės klausimus. Tačiau vis dar yra prieigos prie duomenų, reikalingų siekiant veiksmingai kovoti su neteisėta prekyba tabaku, spragų. Visų pirma, OLAF neturi prieigos prie „Importo kontrolės sistemos 2“ (ICS2) duomenų, tačiau Mokesčių ir muitų sąjungos GD tokią prieigą turi. Atsižvelgiant į OLAF įgaliojimus, šie duomenys galėtų būti panaudoti siekiant geriau patenkinti tarnybos tyrimo poreikius, nes jie padėtų nustatyti įtartinus siuntas ir užtikrinti greitesnį reagavimą. Tai padėtų geriau užkirsti kelią šiai neteisėtai veiklai ir ją atskleisti.
- 24** Apskritai pastebėjome, kad ES lygmeniu žvalgybos informacija renkama nenuosekliai ir fragmentiškai, dėl to gali būti žvalgybos informacijos spragų ir dubliuotis valstybių narių institucijoms teikiami konfiskavimo duomenys.

Komisijai trūksta patikimų ES masto duomenų, kurie leistų įvertinti neteisėtos tabako rinkos dydį, jos struktūrą ir ekonominį poveikį

- 25** Pagal SESV 325 straipsnį ir atsižvelgdama į savo pareigą ginti ES finansinius interesus, Komisija turėtų imtis veiksmingų kovos su neteisėta prekyba tabaku priemonių. Tai apima neteisėtos tabako rinkos dydžio, jos struktūros ir ekonominio poveikio įvertinimą, kuris labai padėtų suvokti problemos mastą. Vertinome Komisijos turimą informaciją ir jos analizę šiuo klausimu.
- 26** Įvertinti šią neteisėtą tabako rinką sudėtinga dėl metodinių priežasčių, nes pagal savo pobūdį ši veikla yra neteisėta ir slapta. Siekdama išspręsti šią problemą, Komisija atliko tyrimą, kurio tikslas buvo sukurti patikimą, patikrintą, atkartojamą ir nepriklausomą metodiką, kurią galėtų taikyti tiek Komisija, tiek valstybių narių institucijos. 2020 m. Komisija tyrime pažymėjo, kad rinkai įvertinti reikėtų taikyti kelias metodikas. Ji pasiūlė keletą galimų metodikų, kurias galima rinktis pagal skirtingą išteklių lygį.

- 27** Nuo to laiko Komisija neparengė jokio nepriklausomo rinkos dydžio, struktūros ar ekonominio poveikio vertinimo. Tačiau 2020 m. Komisijos tyrime buvo pateiktos nuorodos į kitus tyrimus, įskaitant kasmetinę [KPMG ataskaitą](#) ir joje pateiktus rezultatus. Šioje tabako gamintojo užsakymu parengtoje ataskaitoje vertinamas rinkos mastas ir raida 38 Europos rinkose, įskaitant visas ES valstybes nares. Atkreipėme dėmesį į tai, kad keletas suinteresuotųjų šalių⁴ kruopščiai išnagrinėjo ir kritiškai įvertino ataskaitą, todėl ją reikėtų aiškinti atsargiai.
- 28** Nuo 2023 m. OLAF patobulino savo kasmetinį duomenų teikimą ekspertų grupei, atsakingai už kovą su neteisėta prekyba tabaku ([19 dalis](#)), šiais būdais:
- suskirstė tabako gaminius pagal kategorijas,
 - įtraukė naujus gaminius (pvz., vandens pypkes, kaitinamus, bet ne deginamus tabako gaminius), ir
 - paspartino duomenų teikimo procesą.
- 29** Kartu duomenys, kuriais OLAF remiasi vertindama rinkos struktūros tendencijas, daugiausia grindžiami ankstesnių metų konfiskavimo duomenimis. Tačiau remiantis tik šiais konfiskavimo duomenimis negalima susidaryti išsamaus ir aktualaus bendro rinkos dydžio vaizdo.
- 30** Mūsų apklausos rezultatai parodė, kad keturios valstybės narės turėjo oficialių duomenų, leidžiančių įvertinti neteisėtos tabako rinkos dydį, tačiau kitos klio vėsi pramonės finansuojamais tyrimais, pavyzdžiui, KPMG ataskaita. Be to, valstybių narių institucijos, kuriose lankėmės, teigė, kad rinkos dydis turėtų būti vertinamas ES lygmeniu ir šis vertinimas turėtų būti nepriklausomas nuo tabako pramonės įtakos.

⁴ „White paper legacy Book on Tobacco“. Europos Parlamentas, 2024 m.

- 31** Atlikus auditą taip pat nustatyta, kad šiuo metu nėra atlikta išsamaus ir patikimo neteisėtos prekybos tabako gaminiais finansinio poveikio vertinimo, kiek tai susiję su prarandamomis mokestinėmis pajamomis. [OLAF metinėse ataskaitose](#) pateikiami duomenys apie neteisėtos prekybos tabaku finansinį poveikį (susijusį su operacijomis, kuriose dalyvavo OLAF), tačiau nevertinama bendra žala, patiriama ES dėl prarastų mokestinių pajamų. Remiantis [2025 m. OLAF ataskaita](#), tarnybos veiksmai šioje srityje padėjo visame pasaulyje konfiskuoti daugiau kaip 427 milijonus neteisėtų cigarečių, įskaitant 219 milijonų cigarečių, konfiskuotų prie ES išorės sienų. OLAF taip pat padėjo konfiskuoti 411 kilogramų žaliavinio tabako ir 53,6 kilogramo kaljanų tabako. OLAF veikla šioje srityje ES ir nacionaliniams biudžetams leido išvengti daugiau nei 178 mln. eurų nuostolių. Naujausiuose Mokesčių ir muitų sąjungos GD [dokumentuose](#)⁵ pateikiami prarastų mokestinių pajamų įverčiai, nustatyti remiantis išorės tyrimais (13 milijardų. EUR 2023 m.), tačiau šie įverčiai taip pat turi būti aiškinami atsargiai. 2024 m. [atsakyme](#) į Parlamento klausimą Komisija patvirtino, kad neturi informacijos apie atskirų valstybių narių dėl šios neteisėtos veiklos patirtus finansinius nuostolius.
- 32** Atkreipiame dėmesį, kad Komisija pradėjo specialų tyrimą, skirtą išspręsti pagrindinius tabako generuojamų akcizo pajamų trūkumo įvertinimo metodinius klausimus. Tikslas – parengti patikimus įvertinimus, kurie padėtų suprasti, kokie veiksniai, įskaitant neteisėtą prekybą, lemia šį trūkumą.
- 33** Apskritai manome, kad nustačius neteisėtos tabako rinkos dydį ir jos ekonominį poveikį atsirastų pagrindas įvertinti problemos mastą, parengti tinkamas atsakomąsias priemones ir įvertinti kovos su šia prekyba veiksmų poveikį. Tačiau manome, kad šiuo metu nėra atlikta nei nepriklausomo ir patikimo ES neteisėtos tabako rinkos masto, struktūros ir ekonominio poveikio įvertinimo, nei išsamaus prarastų mokestinių pajamų finansinio poveikio įvertinimo.

⁵ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimo ataskaita“. [SWD\(2025\) 550](#).

Valstybių narių bendradarbiavimo ir keitimosi informacija mastas netolygus, o nacionaliniai kovos su neteisėta prekyba tabaku metodai skiriasi

- 34** Valstybių narių muitinės yra priešakinėse linijose siekiant užkirsti kelią neteisėtam prekių judėjimui, nustatyti tarpvalstybinį neteisėtų tabako gaminių judėjimą ir neteisėtų gamyklų veiklą. Todėl jos atlieka pagrindinį vaidmenį apsaugant ES finansinius interesus ir užtikrinant jos saugumą. Vertinome, kaip valstybių narių muitinės rengia patikrinimus ir bendradarbiauja su kitomis nacionalinėmis institucijomis ir suinteresuotosiomis šalimis, kad nustatytų neteisėtą prekybą tabaku ir su ja kovotų.

ES reglamentavimo spragos leidžia valstybėms rinktis skirtingus metodus

- 35** Pagrindinė priežastis, dėl kurios valstybėse narėse taikomi skirtingi metodai, glūdi pačioje ES sistemoje. Nustatėme, kad ES teisės aktai nebuvo suderinti, kiek tai susiję su pagrindinėmis tabako gaminių gamybai naudojamomis žaliavomis, visų pirma žaliaviniu tabaku ir gamybos įranga. Taip pat nustatėme, kad nebuvo suderinta nei naujų rūšių tabako gaminių (pavyzdžiui, naujų kaitinamojo tabako gaminių ir elektroninių cigarečių skysčių), nei tabako gaminių pardavimo internetu tvarka. Žaliavinis tabakas ir gamybos įranga nepatenka į Tabako gaminių direktyvos taikymo sritį⁶, todėl jiems netaikomi ES masto standartai ir atsekamumo reikalavimai. Nauji tabako gaminiai reglamentuojami tik iš dalies, o valstybės narės gali savo nuožiūra spręsti dėl pardavimo internetu veiklos. Šios reglamentavimo spragos gali sudaryti palankesnes sąlygas neteisėtai prekybai ir paskatinti nevienodą rinkos praktiką.

⁶ 2014 m. balandžio 3 d. [Direktyva 2014/40/ES](#) dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB.

- 36** Vienas pagrindinių veiksnių, skatinančių neteisėtą gamybą, yra nepakankama žaliavinio tabako tiekimo grandinės kontrolė. Iš esmės, dabartinėje ES sistemoje valstybės narės gali savo nuožiūra priimti kovos su neteisėta prekyba tabaku priemones. Visos muitinės, kuriose lankėmės, išreiškė susirūpinimą dėl nepakankamo suderinimo ES lygmeniu, pabrėždamos, kad dėl to atsirado didelių vykdymo užtikrinimo spragų ir ES pastangos kovojant su šia neteisėta veikla buvo mažiau veiksmingos. Jos ypač akcentavo, kad tai, jog nėra suderintų taisyklių dėl žaliavinio tabako ir kitų pagrindinių žaliavų (pavyzdžiui, gamybos įrangos, cigarečių popieriaus, cigarečių filtrų, kvapiųjų medžiagų ir pakavimo medžiagų), yra silpnoji vieta, kuria galima pasinaudoti neteisėtai gamybai.
- 37** Mūsų apklausos rezultatai parodė, kad nors dauguma valstybių narių nustatė pagrindines tabako gamybai naudojamas žaliavas reglamentuojančias priemones, jų taikymo sritys ir metodai labai skiriasi. Apklausos dalyvių teigimu, žaliavinio tabako reguliavimo priemonės yra labiau paplitusios ir dažnai įgyvendinamos pagal muitų ir akcizų sistemas. Tačiau visoje ES taikomos nevienodos priemonės: kelios valstybės narės taiko tik ribotas arba bendro pobūdžio importo taisykles, o ne konkrečius stebėsenos ar registracijos reikalavimus. Daugelyje valstybių narių vis dar nereguliuojamas gamybos įrenginių pirkimas ir licencijavimas. Kalbant apie valstybes nares, kuriose buvo lankomasi, Ispanija, Lenkija ir Rumunija yra priėmusios nacionalines nuostatas, kuriomis šio sritys reglamentuojamos skirtingu mastu. Tačiau aplankytos kompetentingos nacionalinės institucijos pažymėjo, kad ES pastangas kovojant su neteisėta prekyba tabaku riboja ne visiškai ES lygmeniu suderinta teisinė sistema.
- 38** Komisijos nuomone, jei ES nesiims jokių veiksmų, šios problemos veikiausiai išliks⁷. 2025 m. liepos mėn. Komisija pateikė pasiūlymą peržiūrėti Tabako apmokestinimo direktyvą⁸, kuriuo siekiama atnaujinti ES akcizų sistemą. Pasiūlyme numatytos priemonės, skirtos sustiprinti žaliavinio tabako stebėseną, taip siekiant pašalinti valstybių narių ne kartą akcentuotą įsisenėjusią spragą. Pasiūlymu taip pat išplečiama Tabako apmokestinimo direktyvos taikymo sritis, kad ji apimtų atitinkamus naujus gaminius. Tuo metu, kai buvo rengiamas šis dokumentas (2026 m. gegužės mėn.), pasiūlymas vis dar nebuvo priimtas.
- 39** Tačiau Komisijos pasiūlyme daugiausia dėmesio skiriama tik žaliaviniam tabakui. Kitos pagrindinės žaliavos ir toliau nepatenka į suderintą ES reguliavimo nuostatų taikymo sritį, todėl tikėtina, kad nacionalinių metodų skirtumai išliks.

⁷ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimo ataskaita“. SWD(2025) 550.

⁸ 2011 m. birželio 21 d. Direktyva 2011/64/ES dėl akcizų, taikomų apdorotam tabakui, struktūros ir tarifų.

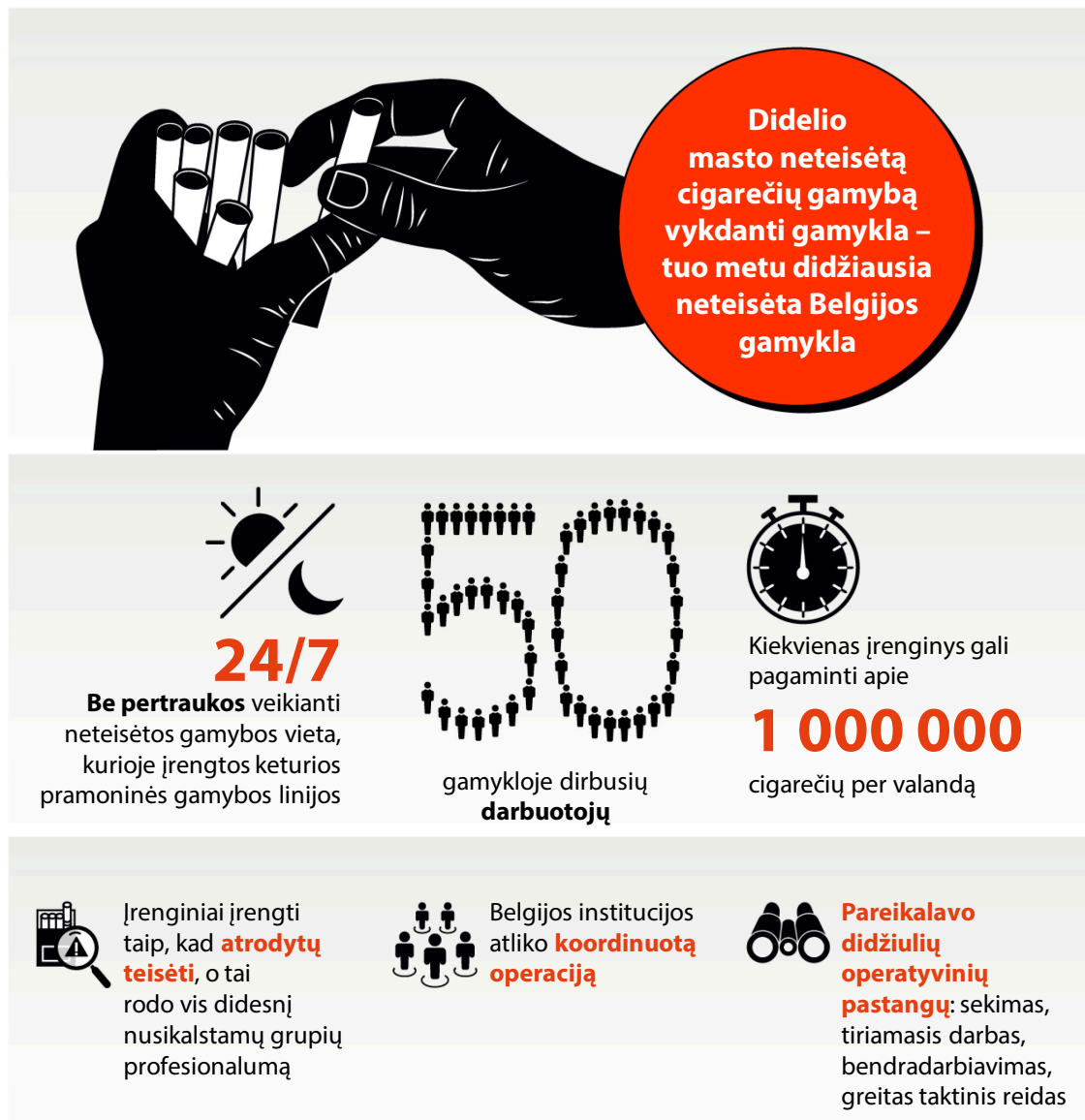
Skiriasi nacionalinės kontrolės sistemos ir vykdymo užtikrinimo metodai

- 40** Kadangi nėra suderintų ES taisyklių, valstybės narės veikia iš esmės skirtingose reglamentavimo aplinkose. Šioje susiskaidžiusioje aplinkoje organizuotos nusikalstamos grupės gali pasinaudoti tokiais spragomis kaip, pavyzdžiui, nenuoseklus vykdymo užtikrinimas ir koordinuotų ES masto kovos su neteisėta tabako prekyba metodų trūkumas. Todėl aiškinomės, kaip valstybių narių muitinės organizuoja savo kovos su neteisėta prekyba tabaku vykdymo užtikrinimo veiklą.
- 41** Valstybėse narėse, kuriose lankėmės, nustatėme, kad kovą su šia neteisėta veikla vykdančių institucijų struktūros, teisinės sistemos ir veiklos metodai labai skyrėsi. Šie skirtumai susiję su dalyvaujančių institucijų ir jų kompetencijų skirtumais. Dėl to visoje ES gerokai skiriasi nacionalinių institucijų taikomos sistemos, procedūros ir kontrolės priemonės.
- 42** Pagrindinis skirtumas – atsakingų institucijų teisinės galios ir įgaliojimai. Trijose valstybėse narėse, kuriose lankėmės (Belgijoje, Ispanijoje, Lenkijoje), muitinės turėjo plačius teisinius įgaliojimus ir jose buvo specialios tyrimus vykdančios struktūros. Jos galėjo vykdyti nusikalstamų veikų tyrimus, koordinuoti operacijas ir skirti dėmesį tiek administraciniams, tiek operatyviniams aspektams. Kita vertus Rumunijoje muitinės galėjo vykdyti tik administracinius tyrimus, o baudžiamieji klausimai priklausė išimtinai teisėsaugos institucijų kompetencijai. Tokiais atvejais kova su neteisėta prekyba tabaku yra labiau priklausoma nuo mišrių komandų ir bendradarbiavimo susitarimų. Mūsų apklausa taip pat atskleidė vykdymo užtikrinimo sunkumus, kurių kelia fragmentiškos nacionalinės teisinės sistemos ir institucinė tvarka.
- 43** Taip pat pastebėjome, kaip skirtingai buvo paskirstytos su TKPK protokolu susijusios atsakomybės sritys. Dviejose valstybėse narėse, kuriose lankėmės (Belgijoje ir Rumunijoje), už šio protokolo įgyvendinimą buvo atsakinga Sveikatos apsaugos ministerija; Lenkijoje už tai buvo atsakinga Finansų ministerija, o Ispanijoje atsakomybę dalijosi Finansų ministerija ir Sveikatos apsaugos ministerija. Tokia tvarka gali daryti įtaką įgyvendinimui, nes už šio protokolo įgyvendinimą atsakingos institucijos gali būti nepakankamai susipažinusios su muitinės veiklos aspektais, įskaitant konfiskavimo duomenis ir susijusius statistikos duomenis. Be to, muitinių požiūris gali būti nebūtinai atspindimas TKPK susitikimuose, kuriuose dalyvauja įvairios nacionalinės institucijos.

- 44** Kitas esminis skirtumas susijęs su nacionalinėmis strateginėmis kovos su neteisėta prekyba tabaku sistemomis. Nustatėme, kad aplankytose valstybėse narėse padėtis labai skyrėsi, o tai atsispindėjo ir apklausos rezultatuose. Trys iš valstybių narių, kuriose lankėmės (Belgija, Ispanija, Rumunija), naudojo platesnio masto nacionalines sistemas, o ne konkrečias strategijas. Tik viena šalis (Lenkija) neteisėtą prekybą tabaku laikė prioritetine sritimi ir buvo parengusi jai skirtą strategiją. Dėl šių skirtumų valstybėse narėse skiriasi strateginio dėmesio ir veiklos prioritetų lygiai.
- 45** Taip pat nustatėme operatyvinių pajėgumų skirtumų tarp tų muitinių, kurias aplankėme ir kurios turi pažangių technologinių gebėjimų, ir tų, kurios juos dar tik plėtoja. Apskritai trys valstybės narės (Belgija, Ispanija, Lenkija) naudoja įvairią pažangiųjų technologijų įrangą. Viena šalis (Rumunija) naudoja technologijas atlikdama kasdienius patikrinimus, bet jai vis labiau reikalinga aukštųjų technologijų įranga arba didesni duomenų tvarkymo pajėgumai. Operatyvinė praktika taip pat skiriasi ir atspindi kiekvienos valstybės narės geografinę padėtį (pavyzdžiui, ilgos išorės sausumos arba jūrų sienos), rizikos aplinką ir institucinius pajėgumus. Operatyvinė atsakomybė tenka nacionalinėms institucijoms, o tai lemia nevienodo intensyvumo vykdymo užtikrinimą visoje ES, ypač tarp valstybių narių, kurios turi išorės sienas, ir tų, kurios jų neturi, tarp didelio vartojimo šalių ir tranzito šalių, taip pat tarp administracijų, turinčių skirtingus išteklius.
- 46** Komisijos 2023 m. pasiūlyme dėl [muitinės reformos dokumentų rinkinio](#) numatyta įsteigti naują ES muitinę ir ES muitinės duomenų platformą, kurių tikslas – centralizuoti muitinių duomenis, modernizuoti rizikos valdymą ir remti nuoseklesnį vykdymo užtikrinimą visoje ES. 2026 m. kovo mėn. Taryba ir Europos Parlamentas pasiekė politinį susitarimą dėl reformos⁹, patvirtindami, kad turi būti sukurti siūlomi elementai, nors rinkinys dar nebuvo priimtas.
- 47** Naujausi atvejai rodo neteisėtos gamybos vietų mastą ir sudėtingumą, taip pat kokios sudėtingos yra jų likvidavimo operacijos ([1 diagrama](#)).

⁹ [ES muitinės reforma](#): Taryba ir Parlamentas susitarė dėl esminės reformos, Taryba.

1 diagrama | Pavyzdys: 2025 m. Belgijoje likviduotas didelio masto neteisėtos cigarečių gamybos kompleksas



Šaltinis: Audito Rūmai.

- 48** Atlikdami auditą nustatėme, kad valstybės narės taiko iš esmės panašius neteisėtų tabako gaminių ir gamybos įrangos konfiskavimo ir naikinimo metodus, tačiau saugojimo tvarka ir apsaugos priemonės skiriasi. Visose keturiose valstybėse narėse, kuriose lankėmės, buvo įprasta konfiskuotus tabako gaminius ir gamybos įrangą laikyti saugomose saugyklose ir, gavus kompetentingos institucijos leidimą, galiausiai sunaikinti. Vienoje iš aplankytų valstybių narių (Lenkijoje) buvo galima sunaikinti keletą konfiskuotų tabako gaminių iš karto, o kitose valstybėse narėse buvo taikomi teisiniai ar procedūriniai apribojimai, dėl kurių teko gaminius saugoti ilgą laiką – dėl to buvo patiriama daug išlaidų ir kilo rizika saugumui. Kitoje valstybėje narėje, kurioje lankėmės (Rumunijoje), pagal teisės aktus buvo leidžiama konfiskuotą įrangą arba neperdirbtą tabaką parduoti arba parduoti aukcione, tačiau nebuvo numatyta jokių veiksmingų mechanizmų, leidžiančių stebėti jų tolesnį naudojimą, todėl kilo rizika, kad šios prekės vėl pateks į neteisėtą rinką.
- 49** Galiausiai atlikdami auditą taip pat nustatėme kovos su neteisėta prekyba tabaku paramos gerąją praktiką ([2 langelis](#)).

2 langelis

Valstybių narių, kuriose lankėmės, gerosios praktikos pavyzdžiai

- Išplėsti operatyviniai įgaliojimai, leidžiantys greitai imtis intervencinių priemonių

Belgijos ir Lenkijos nacionalinėms muitinėms suteikti platūs tyrimo įgaliojimai, be kita ko, galimybė patekti į tam tikras patalpas be išankstinio teismo leidimo. Lenkijoje šie įgaliojimai apima tokių priemonių kaip, pvz., automatinio automobilio registracijos numerio identifikavimo sistema, naudojimą, o Belgijoje specializuoti pareigūnai, turintys teisminės policijos įgaliojimus, gali naudoti pažangias tyrimo priemones (pavyzdžiui, vykdyti tarptautinį stebėjimą, kurio metu vykdomos tarpvalstybinio stebėjimo operacijos).

- Nuolat kasdien visą parą veikiančios komunikacijos ir bendradarbiavimo struktūros

Belgija yra įdiegusi visą parą veikiančią sistemą, kurioje tyrimo padaliniais ir specializuotoms muitinėms bei akcizų srities grupėms perduodami išsamūs konfiskavimo duomenys; Ispanijos „Centro de Cooperación Operativa Permanente“ veikia visą parą kasdien kaip centrinis tarpregioninio, nacionalinio ir tarptautinio bendradarbiavimo centras.

- Specializuotos kovos su neteisėta prekyba tabaku struktūros

Siekdama sustiprinti kovą su šia neteisėta veikla, Rumunija įsteigė specializuotus organizacinius padalinius, įskaitant Kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais tarnybą, o Lenkija įsteigė šiai problemai spręsti skirtą kompetencijos centrą.

Šaltinis: Audito Rūmai.

- 50** Apskritai, mūsų auditas parodė, kad nacionalinės kovos su šiuo reiškiniu sistemos ir administracinės struktūros labai skiriasi, o tai daro įtaką tam, kaip organizuojama kontrolė ir paskirstomos atsakomybės sritys, kaip nustatomi strateginiai ir veiklos prioritetai, paskirstomi ištekliai. Dėl to visoje ES taikomų metodų visuma yra nevienalytė ir todėl kyla didesnė nekoordinuoto ir nesuderinto ES požiūrio rizika.

Nepakankamai suderintos nusikalstamos veikos ir bausmės

- 51** Mūsų auditas taip pat atskleidė, kad su tabaku susijusių nusikalstamų veikų apibrėžtys ir taikytinų bausmių griežtumas skiriasi. Tai, kad nepakankamai suderinta kontrabandos ir neteisėtos gamybos klasifikacija ir bausmės visoje ES, patvirtino ir mūsų apklausos rezultatai.
- 52** Devyniose valstybėse narėse kontrabanda ir neteisėta gamyba laikomos tik nusikalstamomis veikomis. Kitos valstybės taiko mišrias sistemas, kuriose visos nustatytų ribų nesiekiančios nusikalstamos veikos laikomos administraciniu nusižengimu, o sunkesniais atvejais pradedamas baudžiamasis procesas. Šiose sistemose neteisėta gamyba dažniausiai traktuojama kaip nusikalstama veika, o kontrabanda, priklausomai nuo nustatytų ribų, gali būti laikoma administraciniu nusižengimu arba baudžiama nusikalstama veika. Vis dėlto nustatėme atvejų, kai už neteisėtą gamybą skiriamos laisvės atėmimo bausmės buvo švelnesnės nei už kontrabandą skiriamos bausmės. Toks požūris neturi atgrasomojo poveikio ir nepadedą spręsti vis gausesnių neteisėtos gamybos vietų problemos (**08** dalis).
- 53** Taip pat manome, kad dėl skirtingų metodų kyla rizika, kad atgrasomasis poveikis bus nevienodas, o vykdymo užtikrinimo rezultatai – nenuoseklūs. Trijų iš mūsų aplankyto valstybių narių (Belgijos, Ispanijos, Rumunijos) muitinės paragino suderinti tiek nusikalstamų veikų, tiek bausmių apibrėžtis visoje ES. Rumunija pažymėjo, kad dėl to, jog nėra suderintos bausmės už neteisėtą prekybą tabako gaminiais, kyla vykdymo užtikrinimo spragų rizika ir tai gali paskatinti nusikalstamas veiklas perkelti į jurisdikcijas, kuriose taikomos ne tokios griežtos bausmės.
- 54** Kovoiant su neteisėta prekyba tabaku muitinėms tenka pagrindinis vaidmuo. Atlikdami auditą paprašėme jų nurodyti pagrindinius aspektus, kuriuos, jų nuomone, reikėtų reglamentuoti ES lygmeniu prioriteto tvarka, kad su šiuo reiškiniu būtų galima kovoti veiksmingiau. Jų atsakymuose nuolat atkreipiamas dėmesys į tas pačias sritis, kuriose, muitinių nuomone, būtų galima sugriežtinti ES lygmens reglamentavimą. Žinutė buvo aiški ir nuosekli, kad tiek galiojančių nacionalinių taisyklių įvairovė, tiek reglamentavimo nebuvimas pagrindinėse srityse lemia pažeidžiamumą, ir šios problemos valstybės narės negali išspręsti vienos. Jos pabrėžė, kad ES lygmens veiksmai padėtų pašalinti su žaliaviniu tabaku ir kitomis pagrindinėmis žaliavomis susijusias reglamentavimo spragas, užtikrinti nuoseklų naujų gaminių ir pardavimo internetu traktavimą ir sukurti vienodesnę bausmių taikymo sistemą. Šie prioritetai nuskambėjo ir apklausos dalyvių grįžtamojoje informacijoje, kurioje taip pat buvo akcentuota būtinybė sukurti labiau suderintą ES sistemą.

Įvairios suinteresuotosios šalys vis dar nepakankamai bendradarbiauja ir keičiasi informacija

- 55** Kovoiant su neteisėta prekyba tabaku, labai svarbus vaidmuo tenka bendradarbiavimui, kuris vykdomas nacionaliniu, tarpvalstybiniu ir ES lygmenimis. Tokia tvarka įtvirtinta ES teisės aktuose¹⁰, kuriuose nustatytos valstybių narių pareigos bendradarbiauti, teikti tarpusavio pagalbą, keistis informacija ir vykdyti sukčiavimo prevencijos veiklą. Išnagrinėjome, kaip mūsų aplankytos valstybių narių institucijos bendradarbiavo pasitelkdamos operatyvinį koordinavimą ir keisdamosi žvalgybos informacija, kaip jos naudojo ES ryšių sistemas ir kaip bendradarbiavo su kitais suinteresuotaisiais subjektais.
- 56** Apskritai, atlikdami auditą nustatėme, kad aplankytose valstybėse narėse nacionaliniu lygmeniu bendradarbiaujama tinkamai, tačiau tam tikrais atvejais pastebimi akivaizdūs struktūriniai apribojimai. Muitinės, policija, sienų apsaugos institucijos ir prokuratūros paprastai keičiasi informacija ir vykdo bendras operacijas, tačiau bendradarbiavimo lygis skiriasi. Kai kuriais atvejais tai daroma pagal neoficialius susitarimus ar bendro pobūdžio bendradarbiavimo susitarimus, tačiau informacinės sistemos ne visada būna sąveikios, o nacionalinis bendradarbiavimas tebėra nepakankamai integruotas, ir dėl to vėluojama keistis informacija.
- 57** Įgaliojimų, prieigos teisių ir veiklos prioritetų skirtumai taip pat gali trukdyti atlikti tyrimus ir daryti įtaką nacionalinių institucijų bendrų operacijų veiksmingumui. Nors trijose iš mūsų aplankytų valstybių narių (Belgijoje, Ispanijoje, Lenkijoje) įvairiu mastu yra įdiegti labiau integruoti koordinavimo mechanizmai, bendros analitinės priemonės ir keitimosi informacija tikruoju laiku infrastruktūra, tokia praktika nėra vienoda, todėl kovos su neteisėta prekyba tabaku nacionaliniai veiksmai yra nenuoseklūs. Atsižvelgiant į tai, kad neteisėta prekyba tabaku yra pasaulinis reiškinys ir neteisėti tinklai veikia tarpvalstybiniu mastu, šie nacionaliniai apribojimai taip pat daro įtaką tarpvalstybiniam koordinavimui.
- 58** Kad tarpvalstybiniai veiksmai būtų veiksmingi, nacionalinės institucijos turi bendradarbiauti tikruoju laiku su visomis valstybėmis narėmis, kurios yra susijusios su visa neteisėta tiekimo grandine, kad galėtų nustatyti neteisėto tabako siuntas ar gamybos įrenginius ir laiku atsekti susijusių gaminių judėjimą, kad būtų galima imtis veiksmingų vykdymo užtikrinimo veiksmų. Visa tai priklauso nuo spartaus keitimosi informacija ir jos aiškinimo taip, kad būtų tiksliai atspindėtos operatyvinės realijos. Todėl tam, kad būtų galima priimti pagrįstus sprendimus ir imtis koordinuotų atsakomųjų veiksmų, būtina užtikrinti kokybiškus duomenų srautus.

¹⁰ Įskaitant [Sąjungos muitinės kodeksą](#) ir Europolo, OLAF ir ES informacijos mainų sistemų veiklą reglamentuojančius teisinius pagrindus.

- 59** Tačiau keitimasis žvalgybos informacija tarp valstybių vis dar vyksta nevienodai. Valstybių narių institucijos keičiasi informacija su kitų valstybių, ypač kaimyninių šalių, institucijomis, tačiau informacijos apimtis ir nuoseklumas skiriasi net ir tais atvejais, kai yra ženklų, kad tai gali būti svarbu tarpvalstybiniu mastu. Atlikdami auditą, kiekvienoje aplankytoje valstybėje narėje atrinkome po 10 konfiskavimo atvejų ir patikrinome, ar informacija buvo dalijamasi su kitos valstybės narės kompetentingomis institucijomis. Kiekvienoje valstybėje narėje tikrindami 10 atvejų, nustatėme, kad buvo bendradarbiaujama tik atitinkamai 2, 3, 4 ir 5 atvejais iš 10.
- 60** Mūsų aplankytos muitinės taip pat nurodė, kad kartais gauna neišsamią arba pavėluotą informaciją, ir atkreipė dėmesį į informacijos, kuria kečiamasi, tipo ir lygio neatitikimus. Todėl informacijos, kuria dalijamasi, kokybė, išsamumas ir savalaikiškumas labai skiriasi. Šie skirtumai riboja valstybių narių galimybes atlikti rizikos analizę, trukdo imtis tolesnių operatyvinių veiksmų ir mažina jų veiksmingumą reaguojant į kylančias grėsmes. Visos keturios valstybės narės, kuriose lankėmės, nurodė, kad norint veiksmingiau kovoti su neteisėta prekyba tabaku, svarbiausias prioritetas – užtikrinti spartesnį, tikruoju laiku vykstantį ir struktūriškesnį tarpvalstybinį keitimąsi informacija. Mūsų apklausos rezultatai taip pat parodė, kad stipresnis tarpvalstybinis bendradarbiavimas yra viena iš pagrindinių sričių, kurias reikia tobulinti visoje ES siekiant veiksmingiau kovoti su šiuo reiškiniu.
- 61** Valstybių narių institucijos gali naudotis keliomis duomenų perdavimo ir keitimosi jais sistemomis. Yra nustatyta kiekvienos iš jų konkreči teisinė sistema ir veiklos paskirtis.
- Europolo valdoma Saugaus keitimosi informacija tinklo programa (SIENA) yra skirta keisti teisėsaugos informacija, padėti užtikrinti komunikaciją operatyviais ir tyrimo klausimais ir dalintis kriminalinės žvalgybos informacija.
 - OLAF valdoma Kovos su sukčiavimu informacinė sistema (AFIS) naudojama administracinių institucijų bendradarbiavimui pagal Tarybos [reglamentą \(EB\) Nr. 515/97](#), įskaitant dalijimąsi savitarpio pagalbos pranešimais.
 - Nors [konvencijoje „Neapolis II“¹¹](#) nėra numatyta konkrečios ryšių sistemos, yra nustatytas teisinis pagrindas muitinėms keisti informacija baudžiamosiose bylose, įskaitant su tabaku susijusius tyrimus.

¹¹ Konvencija dėl muitinės administracijų tarpusavio pagalbos ir bendradarbiavimo, parengta vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu. [OL C 24, 1998 1 23](#), p. 2–22.

- 62** Tačiau pastebėjome, kad praktikoje šiomis sistemomis skirtingose valstybėse narėse, kuriose lankėmės, naudojamosi nevienodai. Dauguma šių muitinių daugiausia naudoja sistemą SIENA, kitos – AFIS arba bendradarbiauja pagal konvenciją „Neapolis II“. Be to, dirbant paaiškėjo, kad žinios apie tinkamą kiekvieno kanalo teisinį pagrindą ne visada nuoseklios, o informacija buvo kartais perduodama per sistemas, kurios nebuvo tam skirtos, pavyzdžiui, sistema SIENA buvo naudojama keitimuisi pagal Reglamentą (EB) Nr. 515/97. Be to, kaip nurodyta Komisijos [baltojoje knygoje dėl kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros](#)¹², nėra išnaudojamos visos Reglamento (EB) Nr. 515/97 nuostatų dėl keitimosi informacija teikiamos galimybės, ir veiksmingesnis šio keitimosi taikymas padėtų sustiprinti nacionalinių administracinių institucijų tarpusavio pagalbą sukčiavimo prevencijos srityje.
- 63** Tai, kad naudojami keli ryšių kanalai, ir kad nevienodai žinoma apie atitinkamus teisinius pagrindus, dar labiau apsunkina tai, kad muitinės visoje ES veikia turėdamos skirtingus įgaliojimus ir kompetenciją ([42 dalis](#)). Tai taip pat turi įtakos tam, kaip ir su kuo jos keičiasi informacija. Tokia situacija kartais gali sukelti sumaištį operatyviniu lygmeniu. Apskritai dėl tokios padėties kyla operatyvinių sunkumų ir didėja rizika, kad informacija bus keičiamasi kanalais, kurie nėra tinkami nei teisiniu, nei techniniu požiūriu. Atsakydamos į mūsų apklausą, valstybės narės taip pat pažymėjo, kad ryšių kanalų gausa trukdo keistis žvalgybos informacija.
- 64** ES lygmeniu OLAF atlieka pagrindinį vaidmenį padėdama vykdyti sudėtingus tyrimus, kuriuose dalyvauja kelios valstybės narės. Pavyzdžiui, 2023 m. OLAF padėjo nacionalinėms institucijoms likviduoti vieną didžiausių neteisėtų cigarečių gamyklų Ispanijoje, kurio veikla buvo susieta su nusikalstamu tinklu, veikiančiu kitose šešiose ES ir kaimyninėse šalyse. Ispanijos institucijų teigimu, OLAF padėjo keisti informacija, teikė analitinę pagalbą ir techninę paramą, padėjo koordinuoti tyrimo strategiją ([2 diagrama](#)).

¹² Baltoji knyga dėl kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros. [COM\(2025\) 546](#), p. 7.

2 diagrama | Pavyzdys: Ispanijoje likviduota didžiausia iki šiol neteisėta cigarečių gamykla



Šaltinis: Audito Rūmai.

- 65** Valstybių narių institucijos, kuriose lankėmės, taip pat vertino savo bendradarbiavimą su Europolu, atkreipdamos dėmesį į jo vertingą analitinę pagalbą ir vaidmenį palengvinant keitimąsi tyrimo informacija ir jos analizę. Kalbant apie Europos prokuratūrą, visose keturiose aplankytose valstybėse narėse nustatėme, kad atliekant su tabaku susijusius tyrimus bendradarbiaujama buvo rečiau; tai rodo, kad atsakomybė yra pasiskirstyta tarp įvairių subjektų. Atliekant tyrimus Europos prokuratūra vaidina nedidelį vaidmenį ir aktyviai įsitraukia daugiausia baudžiamojo persekiojimo etape.
- 66** Apskritai nustatėme, kad valstybių narių institucijos bendradarbiauja vis dar nevienodai, labai skiriasi informacijos, kuria kečiamasi, kokybė, išsamumas ir savalaikiškumas. Tiek OLAF, tiek Europolas padeda keisti informacija, tačiau dėl egzistuojančių dviejų pagrindinių kanalų ir skirtingų teisinių pagrindų bei kompetencijų sukurama sudėtinga aplinka, kurioje visoje ES taikomi skirtingi metodai. Be to, informacija ne visada perduodama naudojant tinkamas ryšių sistemas.

Bendradarbiavimo susitarimams su tabako gamintojais trūksta skaidrumo ir jie gali pakenkti vykdymo užtikrinimo veiklai

- 67** Kalbant apie bendradarbiavimą su tabako pramone, visos keturios aplankytos valstybės narės buvo sudariusios su tabako gamintojais susitarimo memorandumus ([3 langelis](#)).

3 langelis

Susitarimo memorandumai yra savanoriški, neįpareigojantys bendradarbiavimo susitarimai tarp atskirų valstybių narių ir tabako gamintojų

- Vienas iš pirmųjų – 1999 m. tarp „Philip Morris International“ ir Italijos pasirašytas susitarimo memorandumas. Juo remiantis buvo sudaryti vėlesni susitarimo memorandumai.
- Tikslus tarptautinių tabako gamintojų ir vyriausybių pasirašytų susitarimo memorandumų skaičius nežinomas.
- Šių susitarimo memorandumų skelbiamas tikslas – kovoti su neteisėta prekyba tabaku, daugiausia keičiantis informacija, įskaitant bendras tendencijas ir rinkos tyrimus.

Šaltinis: Audito Rūmai.

- 68** Mūsų apklausos rezultatai parodė, kad tokie susitarimo memorandumai yra sudaryti maždaug pusėje valstybių narių. Paprastai šie susitarimo memorandumai nebūna viešai prieinami. Taip buvo ir keturių valstybių narių, kuriose lankėmės, atveju; muitinės nebuvo susipažinusios su šių susitarimo memorandumų turiniu.
- 69** Valstybių narių institucijos, kuriose lankėmės, nurodė, kad šie susitarimai suteikė operatyvinio bendradarbiavimo pagrindą, tačiau pažymėjo, kad bendradarbiavimas daugiausia vyko *ad hoc* pagrindu ir nebuvo rengiami reguliarūs susitikimai. Tačiau jos nurodė, kad bendradarbiavimas su tabako gamintojais tam tikromis operatyvinėmis aplinkybėmis galėtų duoti praktinės naudos. Jos pažymėjo, kad šie susitarimai prireikus galėtų palengvinti mokymą, techninę paramą ir tikslinę keitimąsi informacija. Jos taip pat akcentavo gamintojų patirties naudą vykdant aptikimo operacijas, visų pirma kai tikrinami įrenginiai ir vertinamas konfiskuotų cigarečių autentiškumas.
- 70** Pagal Pasaulio sveikatos organizacijos Tabako kontrolės pagrindų konvenciją (TKPK)¹³ reikalaujama, kad šalys užtikrintų visuomenės sveikatos politikos apsaugą, vengdamos sąveikos su tabako sektoriumi ir griežtai ją ribodamos. Be to, šalių konferencijos priimtose PSO TKPK 5 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo gairėse reikalaujama užtikrinti tokios sąveikos skaidrumą, neviršyti to, kas tikrai būtina reglamentavimui, ir užtikrinti, kad nekiltų interesų konfliktų. Atsižvelgiant į tai, kad šių susitarimo memorandumų turinys yra nepakankami skaidrus ir jų vykdymas nepakankamai stebimas, nebuvo įmanoma įvertinti, ar jie tenkina šių apsaugos priemonių reikalavimus.
- 71** Dėl skaidrumo trūkumo taip pat ribojama atskaitomybė už pagal šiuos susitarimus vykdomą veiklą ir sunkiau įvertinti galimą jų poveikį vykdymo užtikrinimo veiklai. Tokie susitarimai suteikia tabako gamintojams oficialų bendradarbiavimo su vykdymo užtikrinimo institucijomis būdą, nors ir nėra dokumentuotų apsaugos priemonių, kuriomis užtikrinama, kad vykdymo užtikrinimo prioritetai išliks nepriklausomi nuo gamintojų komercinių interesų. Dėl to kyla rizika, kad vykdymo užtikrinimo veiksmai gali tapti šališkai sutelkti į gamintojų akcentuotas problemas.
- 72** Apskritai, valstybių narių praktika sudaryti savanoriškus susitarimus su tabako gamintojais verčia susirūpinti dėl skaidrumo trūkumo ir dėl to, kad gali būti nesilaikoma PSO TKPK reikalavimų.

¹³ 5 straipsnio 3 dalis.

ES indėlis kovojant su neteisėta prekyba tabaku yra fragmentiškas, trūksta aiškių prioritetų ir jo poveikis neįvertintas

- 73** Siekiant veiksmingai kovoti su neteisėta prekyba tabaku, būtinos išsamios ir koordinuotos ES atsakomosios priemonės, padedančios stiprinti bendradarbiavimą, nustatyti prioritetus ir paskirti išteklius. Kad būtų tinkamai kovojama su šiuo tarpvalstybiniu reiškiniu, Komisijai ir Tarybai tenka esminis vaidmuo ES mastu nustatant prioritetus ir koordinuojant veiksmus.
- 74** Aiškiai apibrėžtas planavimo mechanizmas gali padėti nustatyti tikslus ir prioritetus bei sukurti vieningą ES požiūrį, nustatant aiškias pareigas ir per apibrėžtos trukmės laikotarpį pasiektinus tikslus. Peržiūrėjome Komisijos kovos su šia neteisėta veikla sistemą, išnagrinėjome, kaip Komisija remia susijusių veiksmų, įskaitant vykdytus nacionaliniu lygmeniu, įgyvendinimą ir kaip ji juos stebi. Taip pat aiškinomės, ar Komisija atliko ES ir valstybių narių bendradarbiavimo su tabako gamintojais poveikio įvertinimą.

Atsakomybė dalijasi keli ES subjektai

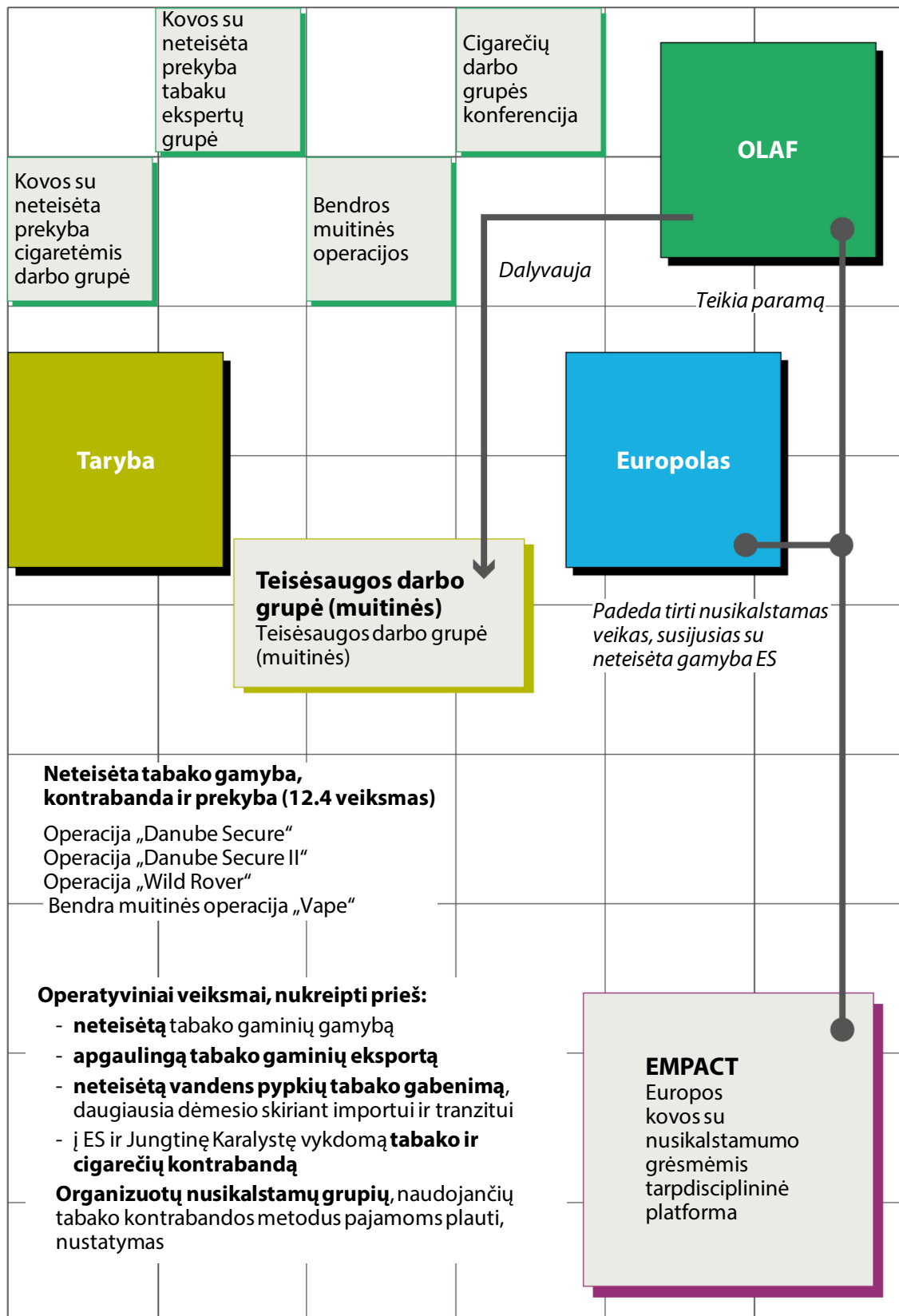
- 75** Komisijoje tabako srities klausimus sprendžia trys pagrindiniai departamentai, tačiau jie nagrinėja skirtingus aspektus: sveikatos (Sveikatos ir maisto saugos GD, DG SANTE), mokesčių (Mokesčių ir muitų sąjungos GD) ir kovos su sukčiavimu (OLAF). Kovos su šia neteisėta veikla srityje pagrindinį vaidmenį atlieka OLAF. Vykdydama savo įgaliojimus, tarnyba padeda užtikrinti ES finansinių interesų apsaugą: atlieka administracinius tyrimus ir įgyvendina bei koordinuoja susijusius operatyvinius ir analitinius veiksmus.
- 76** 2020 m. OLAF įvykdė vidinę restruktūrizaciją, todėl nuo 2012 m. veikiantis specialus strategijos padalinys buvo integruotas į Tyrimų direktoratą, kad padėtų vykdyti operatyvinę veiklą. OLAF veikla, padedanti ES institucijoms ir valstybėms narėms formuoti jų politiką kovos su neteisėta prekyba tabaku srityje, sutelkta į operatyvinius veiksmus.

77 Kiti svarbūs subjektai, vykdančys konkrečius veiksmus neteisėtos prekybos tabaku srityje, nurodomi toliau.

- Europolas padeda valstybių narių teisėsaugos institucijoms kovoti su sunkiais nusikaltimais. Kovos su neteisėta prekyba tabaku srityje Europolas daugiausia dėmesio skiria neteisėtai gamybai.
- Tarybos teisėsaugos darbo grupė muitinės klausimais („LEWP-Customs“) vykdo nusikaltimų ir kitos neteisėtos veiklos prevencijos, nustatymo ir tyrimo veiklą. 2024–2025 m. laikotarpiu buvo numatyta viena konkreti priemonė, susijusi su tabaku.
- Europos kovos su nusikalstamumo grėsmėmis daugiadalykė platforma (EMPACT) skirta kovoti su didžiausiomis grėsmėmis, kurias kelia sunkių formų ir organizuotas tarptautinis nusikalstamumas. 2022–2025 m. EMPACT cikle buvo numatytas operatyvinis kovos su sukčiavimu akcizų srityje veiksmų planas, į kurį buvo įtraukti keli su tabaku susiję operatyviniai veiksmai.

78 Visų keturių valstybių narių institucijos, kuriose lankėmės, dalyvauja tokiuose ES veiksmuose kaip, pavyzdžiui, bendros muitinės operacijos (BMO), [EMPACT](#) veiksmų planai ir Teisėsaugos darbo grupės (muitinių) veiksmai. [3 diagramoje](#) parodyta, kaip įvairūs subjektai dalyvauja įvairiuose veiksmuose ir tuo pat metu remia kitus veiksmus arba juose dalyvauja.

3 diagrama | Subjektai, dalyvaujantys kovos su neteisėta prekyba tabaku veiksmuose



Šaltinis: Audito Rūmai.

- 79** Nustatėme, kad ES kovos su neteisėta prekyba tabaku veiksmų tikslai nustatyti aiškiai ir tiksliai; jais siekiama pašalinti konkrečias operatyvines grėsmes suburiant dalyvaujančių valstybių narių ekspertus, kad jie rinktų ir analizuotų duomenis, keistųsi nuomonėmis apie geriausią praktiką ir vykdytų tikslinę operatyvinę veiklą. Valstybių narių, kuriose lankėmės, teigimu, bendras veiksmingumas galėtų padidėti aiškiai nustačius vaidmenis. Pavyzdžiui, valstybės narės, kuriose lankėmės, įžvelgė teigiamų aspektų tiek EMPACT veikloje (nuolatinė struktūra, veiksmingesnis nusikalstamų tinklų nustatymas ir išardymas bei platesnė aprėptis), tiek BMO veikloje (geras parengiamasis etapas, geras organizavimas ir koordinavimas). Trijų aplankytų valstybių narių (Belgijos, Ispanijos ir Rumunijos) valdžios institucijos laikėsi nuomonės, kad „LEWP-Customs“ veikla buvo mažiau veiksminga ir vertinga dėl jos regioninio pobūdžio.
- 80** Keletas valstybių narių, iš jų trys, kuriose mes lankėmės, taip pat išreiškė susirūpinimą dėl dubliuojamų ES iniciatyvų. Jose dažnai dalyvavo tie patys dalyviai ir buvo dubliuojamas darbas rengiant posėdžius, atsakant į klausimynus susijusiais klausimais ir skiriant išteklius. Jos teigė, kad esant kelioms darbo grupėms padidėjo institucijų, kurios turi ribotus išteklius ir ribotą darbuotojų skaičių, darbo krūvis, o koordinavimo ES lygmeniu veiksmingumas sumažėjo. Pavyzdžiui, nustatėme, kad nė viena valstybė narė nepasisiūlė vadovauti siūlomiems kovos su tabako gaminių kontrabanda veiksams, todėl šie veiksmai nebuvo įtraukti į kitą Teisėsaugos darbo grupės (muitinių) veiksmų planą.
- 81** Atlikdami auditą, taip pat pastebėjome, kad valstybėms narėms nebuvo aišku, kuri ES institucija ES lygmeniu vadovaus kovai su neteisėta prekyba tabaku. Dėl to bendradarbiavimas ES lygmeniu vyksta fragmentiškai ir priklauso nuo kiekvienos susijusios valstybės narės prioritetų. Jei kai kurios valstybių narių institucijos nurodė, kad Europolas tapo jų pagrindiniu bendradarbiavimo ES partneriu, kurio pridėtinė vertė – jo teikiamos tyrimo priemonės (t. y. dronai, telefonai) –, kitos valstybės narės manė, kad joms lengviau bendradarbiauti su OLAF. Šie skirtingi požiūriai atspindi įvairius valstybių narių taikomus kovos su neteisėta prekyba tabaku metodus: vienos šalys teikia pirmenybę nusikalstamų tinklų nustatymui ir likvidavimui, o kitos daugiau dėmesio skiria konfiskavimui ir prarastų viešųjų pajamų susigrąžinimui.
- 82** Siekiant veiksmingai kovoti su neteisėta prekyba tabaku, būtinos išsamios koordinuotos ES atsakomosios priemonės, kurias įgyvendinant dalyvautų visi atitinkami subjektai. Atsižvelgdama į tai, Komisija patvirtino, kad nėra vienos institucijos, kuri būtų atsakinga už įvairių iniciatyvų ir dalyvaujančių subjektų prioritetų derinimą ir koordinavimą.
- 83** Apskritai manome, kad dėl tokios iniciatyvų įvairovės gali būti nereikalingas dubliuoti skirtingų subjektų veikla, o ES institucijos ir valstybės narės gali būti apkrautos pernelyg didele administracine našta.

Komisijai trūksta aiškių prioritetų

- 84** 2023 m. Komisija priėmė [antrojo veiksmų plano įgyvendinimo rezultatus](#)¹⁴, darydama išvadą, kad dauguma šiame plane numatytų veiksmų buvo užbaigti. OLAF toliau padėjo veiksmingai įgyvendinti visus veiksmus ([94–102](#) dalys). Atsižvelgdama į naujus iššūkius, OLAF taip pat aptarė naujus kovos su neteisėta prekyba tabaku prioritetus ir gaires, remdamasi šiais rezultatais. Išnagrinėjome šiuos naujus OLAF pasiūlytus prioritetus ir gaires.
- 85** Per 2023 m. spalio mėn. įvykusį 12-ąjį susitikimą dėl kovos su neteisėta prekyba tabaku OLAF pasiūlė pradėti taikyti naują, lankstesnį ir tikslingesnį metodą: remti valstybių narių nustatytas pagrindines strategijas įsteigiant darbo grupes, veikiančias prie Kovos su neteisėta prekyba tabaku ekspertų grupės. OLAF teigimu, šis naujas metodas buvo patvirtintas siekiant greitai reaguoti į naujas neteisėtos prekybos tabaku tendencijas ir iššūkius. Šis metodas taip pat papildė pagal antrąjį veiksmų planą vykdomus OLAF veiksmus, visų pirma operatyvinę veiklą ([95](#) dalis).
- 86** Viena iš pagrindinių sričių, kurias valstybės narės darbo grupėms nurodė kaip prioritetines, buvo neteisėta cigarečių gamyba. 2024 m. balandžio mėn. įvykusiame 13-ajame Kovos su neteisėta prekyba tabaku ekspertų grupės posėdyje buvo atitinkamai patvirtinta Neteisėtos cigarečių gamybos darbo grupė (WGICP) ir nustatyti trys konkretūs projektai, dėl kurių būtina imtis veiksmų. WGICP pradėjo savo veiklą atlikdama apklausą valstybėse narėse, siekdama surinkti informaciją apie nacionalinius teisės aktus, kuriais licencijuojami tabako gamybos įrenginiai, ir apie protokolus, kuriais vadovaujantis sunaikinami neteisėtai cigarečių gamybai naudojami įrenginiai. 2025 m. balandžio mėn. WGICP pateikė savo veiklos ataskaitą. Iš trijų numatytų projektų buvo įgyvendintas tik vienas – apklausa; iš platesnio galimų rezultatų sąrašo buvo pasiekti du rezultatai. Parengtos ES lygmeniu įgyvendintinos gairės ir informacija galimoms teisėkūros iniciatyvoms. Ekspertų grupė svarstė galimybę sukurti kitas darbo grupes, kurios spręstų kitus prioritetinius klausimus, tačiau dėl ribotų išteklių atliekant auditą to dar nebuvo padaryta.

¹⁴ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. 2-ojo kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais veiksmų plano įgyvendinimo rezultatai. [SWD\(2023\) 690](#)

87 Įžvelgėme keletą šio naujojo požiūrio, kuriuo siekiama plėtoti pagrindinius strateginius prioritetus steigiant darbo grupes, trūkumų. Pastebėjome, kad nėra strateginio planavimo sistemos, pagal kurią būtų apibrėžiami veiksmai, kuriamos naujos darbo grupės arba vertinamas naujojo metodo tinkamumas. Be to, valstybių narių ištekliai, reikalingi dalyvauti papildomose darbo grupėse, buvo riboti. Iš tiesų, paaiškėjo, kad iš pradžių šioje darbo grupėje dalyvauti nusprendė tik penkios valstybės narės. Dar trys prisijungė vėliau. Nors buvo sukurta WGICP, panašių rezultatų būtų galėjusios pasiekti kitos esamos darbo grupės (**3 diagrama**).

88 WGICP ataskaitoje buvo pabrėžiama, kad valstybėms narėms nepavyksta pasiekti bendro požiūrio trimis pagrindiniais klausimais:

- cigarečių gamybos įrenginių įrengimo leidimų išdavimo ir (arba) licencijavimo reikalavimų;
- konfiskuotų įrenginių ir komponentų saugaus saugojimo ir sunaikinimo procedūros; ir
- tabako gamybos įrenginių identifikavimo kodų registravimo.

89 Pagal naująjį metodą kuriant darbo grupes buvo siekiama nustatyti tuos valstybių narių prioritetus, kuriems įgyvendinti veiksmų geriausia imtis ES lygmeniu. Tačiau galiausiai darbo grupės ataskaitoje padaryta išvada, kad nustatytas problemas turėtų spręsti valstybės narės, remdamosi geriausia praktika, o toks nebuvo pradinis tikslas.

90 Be to, OLAF siekia WGICP atlikti tarpininko vaidmenį, daugiausia teikdama organizacinę paramą valstybėms narėms. Pavyzdžiui, WGICP turėjo rinkti informaciją ir sudaryti sąlygas valstybėms narėms keistis geriausia praktika, tačiau nenustatydama konkrečių vykdymo užtikrinimo veiksmų.

91 Galiausiai WGICP daugiausia dėmesio skiria tos srities, kuri įvardijama kaip nuolat kelianti naujų problemų, t. y., neteisėtos gamybos, veiksams. Dar viena svarbi nustatyta prioritetinė sritis – nauji rūkymo gaminiai, pavyzdžiui, elektroninės cigaretės, kurių problema įvardyta 2023 m. 2025 m. atliktas šiuos naujus gaminius reglamentuojančių nacionalinių teisės aktų, draudimų ir mokesčių tyrimas. Viena iš mūsų aplankytų valstybių narių nurodė, kad buvo galimybių reaguoti iniciatyviau ir numatyti naujas tendencijas, ypač naujų gaminių (pavyzdžiui, elektroninių cigarečių skysčių ir garinimo įtaisų) srityje. Tačiau pastebėjome, kad 2023 m. OLAF pradėjo operatyvinę veiklą naujų nikotino gaminių atžvilgiu.

92 Apskritai padarėme išvadą, kad vadovaujantis naujuoju požiūriu ir kuriant darbo grupes, pavyzdžiui, WGICP, pagrindinėse veiklos srityse nebuvo imtasi pakankamų veiksmų.

- 93** Visų valstybių narių institucijų, kuriose lankėmės, nuomone, ES trūko aiškos strategijos ar veiksmų plano, o Komisija galėtų parengti tokią ilgalaikės perspektyvos strategiją, skirtą kovai su šia neteisėta veikla. Tai, jų nuomone, netrukdytų lanksčiai reaguoti į nuolat kintančią neteisėtą tabako rinką.

Komisija remia valstybes nares, tačiau nestebi, kaip įgyvendinami jų veiksmai, ir nevertina jų poveikio

- 94** Komisijai yra atsakinga už ES finansinių interesų apsaugą. Atlikdama savo funkcijas OLAF padeda valstybėms narėms veiksmingai įgyvendinti kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais veiksmus, kaip nurodyta [Antrojo veiksmų plano įgyvendinimo rezultatuose](#).
- 95** OLAF vykdo kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais operatyvinę veiklą, įskaitant:
- administracinius tyrimus,
 - valstybių narių veiksmų koordinavimą,
 - BMO organizavimą ir
 - kasmetinės konferencijos tabako klausimais organizavimą.
- 96** OLAF veikla suburia ES ir ES nepriklausančių šalių institucijas dalytis techninėmis ekspertinėmis žiniomis, nustatyti operatyvines strategijas ir pristatyti naujas tendencijas bei grėsmes. OLAF teikia žvalgybos informaciją ir sudaro institucijoms galimybę naudotis įvairiais [AFIS komponentais](#), kurie naudojami įtartinoms siuntoms, nustatytiems naujiems įtarimą keliantiems kroviniams stebėti ir sukčiavimo modeliams aptikti.
- 97** Nustatėme, kad valstybių narių institucijos palankiai vertina OLAF teikiamą operatyvinę paramą kovos su neteisėta prekyba tabaku srityje. Visų pirma, subjektai, pas kuriuos lankėmės, teigė, kad OLAF veikla labai naudinga renkant žvalgybinę informaciją, koordinuojant tarpvalstybinius tyrimus BMO metu ir dėl savo teisėsaugos institucijų tinklo.
- 98** OLAF skatina naudoti specialias ES priemones ir sistemas, siekdama padėti valstybių narių institucijoms kovoti su neteisėta prekyba tabaku. Konkrečiai, ji teikia ataskaitas apie Sąjungos kovos su sukčiavimu programos ([UAFP](#)) ir centrinės tabako gaminių bandymo laboratorijos (TOBLAB) veiklą Kovos su neteisėta prekyba tabaku ekspertų grupės posėdžiuose.

- 99** Nustatėme, kad, nepaisant pastaruoju metu vis dažnesnio UAFP ir TOBLAB naudojimo, šias priemones naudoja vis dar ne visos valstybės narės. Konkrečiai, audito laikotarpiu UAFP naudojo tik 14 valstybių narių, TOBLAB – tik 16 valstybių narių. Visos valstybių narių institucijos, kuriose lankėmės, nurodė, kad tai taip pat susiję su sistemų techniniais apribojimais, visų pirma – TOBLAB analitiniais pajėgumais, kiek tai susiję su mėginių skaičiumi ir rezultatams pateikti reikalingu laiku.
- 100** TKPK protokolas yra viena iš pagrindinių kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais visame pasaulyje priemonių, todėl labai svarbu jį tinkamai įgyvendinti. Nustatėme, kad OLAF kartu su valstybėmis narėmis įkūrė projektinę grupę dėl TKPK protokolo įgyvendinimo, kurios paskirtis – sudaryti sąlygas keistis nuomonėmis. Tačiau paskutinis projekto grupės posėdis įvyko 2019 m. sausio mėn. Taip pat pastebėjome, kad OLAF rengia pristatymus apie TKPK protokolą, tačiau ši veikla daugiausia susijusi su TKPK protokolo veikimu (pavyzdžiui, biudžetu ar darbo planu) ir šalių susitikimo rengimu, o ne su TKPK protokolo įgyvendinimu.
- 101** Pagal esamą sistemą Komisija neatlieka nei oficialaus vaidmens vykdant TKPK protokolo įgyvendinimo stebėseną, nei rengiant nacionalines kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais strategijas. Todėl laikotarpiu, per kurį buvo atliekamas auditas, Komisija taip pat nebuvo įvertinusi ES ar valstybių narių veiksmų faktinio poveikio ar veiksmingumo kovojant su neteisėta prekyba tabako gaminiais. Dėl to jai trūksta patikimos įrodymų bazės, kuria remdamasi ji galėtų koordinuoti valstybių narių veiksmus šioje srityje. Nors Komisija reguliariai vertina savo kompetencijai priklausančių priemonių veiksmingumą, neradome jokio išsamaus vertinimo, kuriame būtų nagrinėjamas bendras ES lygmeniu vykdomų veiksmų, skirtų kovai su neteisėta prekyba tabaku, veiksmingumas.
- 102** WGICP ataskaitoje buvo nurodyta, kad trūksta bendro požiūrio į tam tikrų TKPK protokolo nuostatų įgyvendinimą (**88** dalis). Visų keturių aplankytų valstybių narių valdžios institucijos išreiškė susirūpinimą šiuo klausimu, nurodydamos, kad trūksta Komisijos atsiliepimų ir gairių dėl TKPK protokolo įgyvendinimo, ir pažymėjo, kad palankiai vertintų, jei OLAF jos kompetencijai priklausančiose srityse imtųsi labiau koordinuojančio vaidmens.

Komisija neatliko išsamaus ES susitarimų su tabako gamintojais poveikio vertinimo

103 2010 m. Komisija ir visos valstybės narės¹⁵ (išskyrus Švediją) pasirašė susitarimą su „British American Tobacco“ (BAT)¹⁶ ir „Imperial Tobacco Limited“ (ITL)¹⁷, siekdamas kovoti su cigarečių kontrabanda ir padirbinėjimu. Šie susitarimai galios iki 2030 m.

4 langelis

Su tabako gamintojais sudaryti bendradarbiavimo susitarimai

Teisiškai privalomi susitarimai, galiojantys iki liepos 15 d. (BAT) ir 2030 m. rugsėjo 27 d. (ITL).

Pagrindiniai aptariami aspektai:

- keitimasis informacija – keitimasis duomenimis ir žvalgybos informacija apie konfiskavimą ir įtartinas siuntas;
- stebėjimas ir sekimas – priemonės, skirtos gerinti tiekimo grandinės kontrolę;
- atitikties užtikrinimas – vidaus kontrolės priemonių ir išsamaus patikrinimo sistemų („pažink savo klientą“) įgyvendinimas;
- finansinės nuostatos – mokėjimai ES ir valstybėms narėms, įskaitant konfiskavimu grindžiamus mokėjimus atvejais, susijusiais su autentiškais gaminiais;
- pareiga teikti ataskaitas – metinė atitikties ataskaita, pristatoma ir aptariama metiniame susitikime su OLAF ir valstybėmis narėmis.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis bendradarbiavimo susitarimais.

¹⁵ Kroatijai šie susitarimai taip pat taikomi nuo jos įstojimo į ES 2013 m.

¹⁶ 2010 m. liepos 15 d. [bendradarbiavimo susitarimas su „British-American Tobacco \(Holdings\) Limited“](#).

¹⁷ 2010 m. rugsėjo 2 d. [bendradarbiavimo susitarimas su „Imperial Tobacco Limited“](#).

- 104** OLAF yra atsakinga už mokėjimų paskirstymo ir pranešimo apie konfiskavimą mechanizmo valdymą. Pagal šiuos susitarimus OLAF gali pateikti oficialų pranešimą tuo atveju, jei pagrįstai mano, kad BAT ir ITL nevykdo savo įsipareigojimų. Iki šiol OLAF pagal šį susitarimą nėra paskelbusi nė vieno pranešimo ar pareiškimo dėl įpareigojimų nesilaikymo.
- 105** Pastebėjome, kad šie susitarimai nuo jų pasirašymo niekada nebuvo peržiūrėti ar atnaujinti, nors neteisėta tabako rinka ir teisinė sistema smarkiai keitėsi (*II priedas*). Pavyzdžiui, palyginti su padėtimi, buvusia tada, kai buvo sudaryti susitarimai, išaugus neteisėtos gamybos įrenginių skaičiui Europoje, tiekama daugiau falsifikuotų gaminių.
- 106** Taip pat nustatėme, kad nėra jokio išsamaus mechanizmo šių susitarimų veiksmingumui įvertinti ir iki šiol jų poveikio neįvertino nei Komisija, nei tabako gamintojai (BAT ir ITL). Vis dėlto konfiskuojamų autentiškų gaminių dalis, palyginti su falsifikuotais gaminiais, palaipsniui mažėja.
- 107** Šie susitarimai sulaukė įvairių subjektų kritikos¹⁸. Komisija suabejojo jų aktualumu, atsižvelgdama į rinkoje vykstančius pokyčius, taip pat į administracines išlaidas ir poveikį reputacijai, kuriuos lemia bendradarbiavimas su tabako gamintojais¹⁹. Pažymime, kad 2018 m. Komisija konsultavosi su atitinkamomis valstybėmis narėmis dėl dviejų galimybių: galimybės toliau taikyti tuo metu galiojančius susitarimus arba šiuos susitarimus nutraukti anksčiau laiko. Kadangi nebuvo vieningo valstybių narių pritarimo susitarimus nutraukti anksčiau laiko, Komisija nusprendė, kad tikslinga šiuos susitarimus taikyti toliau. Tabako gamintojai taip pat teigė, kad ES susitarimas yra pasenęs ir nebeatitinka savo pirminės paskirties. Be to, tabako gamintojai teigė, kad pagal ES susitarimą skiriamas finansavimas būtų panaudotas daug efektyviau, jeigu atitinkamų valstybių narių institucijos jį gautų tiesiogiai, jos lėšas galėtų tikslingai skirti operatyvinei veiklai ir pagalbai pirminės grandies darbuotojams.

¹⁸ Baltoji knyga „Book on Tobacco“. Europos Parlamentas, 2024 m. *ES ir valstybių narių susitarimai su tabako pramone. Skyrius apie „Brexit’ą“ ir neteisėtos prekybos tabaku kontrolę*. Springer, 2020. Foltea, M.

¹⁹ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, „Technical assessment of the PMI agreement“ SWD(2016) 44.

108 Apibendrinant, remdamiesi turima informacija, manome, kad šių susitarimų nauda nebuvo aiškiai įrodyta.

Šią ataskaitą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Petri Sarvama, 2026 m. liepos 8 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Tony Murphy
Pirmininkas

Priedai

I priedas. Apie auditą

Neteisėta prekyba tabaku

- 01** Neteisėta prekyba tabaku yra pasaulinio masto reiškinys, darantis didelį poveikį ES. Nors bendras tabako vartojimas toliau mažėjo, manoma, kad neteisėtų tabako gaminių kiekis ES pastaraisiais metais padidėjo. Apskaičiuota, kad 2023 m. neteisėtų tabako gaminių kiekis sudarė 8,8 proc. visų suvartojamų cigarečių¹.
- 02** Komisija apskaičiavo, kad dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais ES ir valstybių narių biudžetams kasmet padaroma 13 milijardų eurų nuostolių. Šie nuostoliai atsiranda dėl prarastų muitų, pridėtinės vertės mokesčio ir nacionalinių akcizų.
- 03** Neteisėta prekyba tabaku yra nusikalstama veikla, kelianti rimtą grėsmę visuomenės sveikatai, nes ja kenkiama tabako kontrolės politikai ir sudaromos galimybės gauti pigesnių tabako gaminių. Neteisėti tabako gaminiai yra labai patrauklūs organizuotoms nusikalstamoms grupėms dėl didelio jų pelningumo ir palyginti mažos neteisėtos veiklos rizikos – bausmės tradiciškai būna nedidelės, o nusikalstama veika atskleidžiama nedažnai².
- 04** Tabako gaminių kainos įvairiose ES valstybėse narėse skiriasi. Toks kainų svyravimas suteikia šiai neteisėtai veiklai galimybių. Pirma, kainos įvairiose valstybėse narėse labai skiriasi dėl taikomų skirtingų akcizo tarifų, o šie kainų skirtumai ir toliau yra pagrindinis tarpvalstybinius srautus skatinantis veiksnys. Antra, dideli mokesčiai skatina jų vengti³.

¹ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Poveikio vertinimo ataskaita“. SWD(2025) 550.

² „Confronting Illicit Tobacco Trade: „A Global Review of Country Experiences“. Pasaulio banko grupė.

³ „Combating Illicit Trade in Tobacco Products. In search of optical enforcement“. Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

- 05** Pastaraisiais metais neteisėtos prekybos tabako gaminiais aplinkybės labai pasikeitė. Didžiąją dalį neteisėtų tabako gaminių sudaro cigaretės, nors vis labiau populiarėja ir nauji gaminiai, tokie kaip, kaitinamasis tabakas ir elektroninės cigaretės. Apskritai neteisėtos prekybos tabako gaminiai (išskyrus cigaretes) ES sudaro beveik 21 000 toną. Komisija apskaičiavo, kad šie nauji gaminiai šiuo metu sudaro 13 % ES parduodamų tabako gaminių rinkos vertės ir pritraukia jaunesnius vartotojus.
- 06** Neteisėtus tabako gaminius galima suskirstyti į toliau nurodytas kategorijas (*1 diagrama*).

1 diagrama | Neteisėtos veiklos tabako sektoriuje būdai ir neteisėtų tabako gaminių rūšys

Tabako gaminiai



Gaminiai, visiškai arba iš dalies pagaminti iš tabako lapų žaliavos, skirti rūkyti, čiulpti, kramtyti arba uostyti

Neteisėtos prekybos tabaku būdai



Kontrabanda

Neteisėta tarpvalstybinė prekyba tabako gaminiais, paprastai iš vienos šalies į kitą, kurioje jie yra brangesni



Neteisėta gamyba

Tabako gaminių gamyba nesilaikant teisės aktų

Tabako gaminių rūšys



Originalios cigaretės

Tabako gamintojų teisėtai pagamintos cigaretės



Suklastotos cigaretės

Neteisėtai be prekių ženklo savininko sutikimo pagamintas, registruotu ir visuotinai pripažintu prekių ženklu pažymėtas gaminy

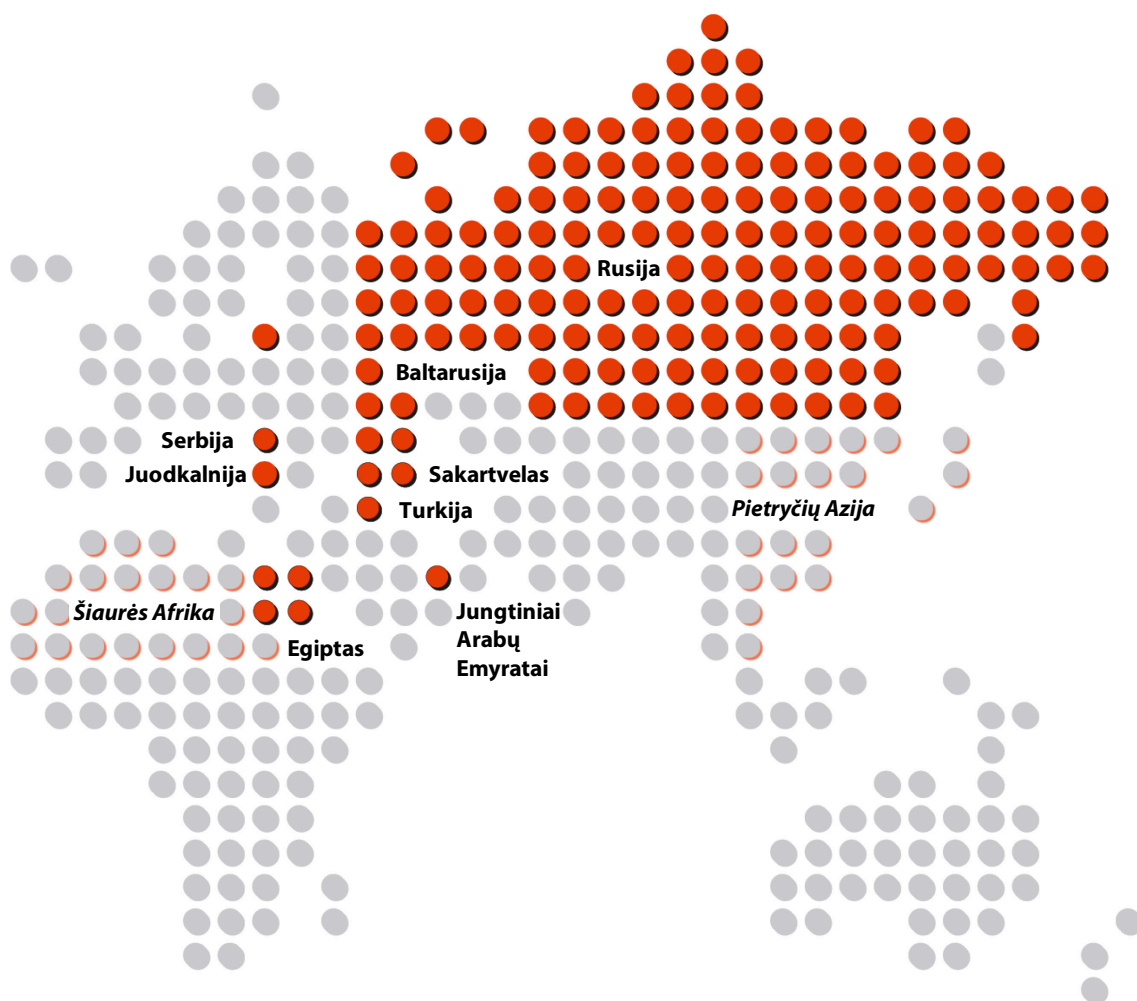


Pigios baltosios cigaretės

Teisėtai vienoje šalyje pagamintos cigaretės, kurių produkcijos dalis parduodama paprastai kitoje šalyje, nemokant taikytinų mokesčių

- 07** Organizuotos nusikalstamos grupės, užsiimančios neteisėtų tabako gaminių kontrabanda ir gamyba, turi daug išteklių ir veikia prisitaikydamos prie aplinkybių. Neteisėti tabako gaminiai įvežami į ES kontrabanda daugiausia keliais (įvairiais maršrutais) ir gabenami jūra konteineriuose (**2 diagrama**). Kontrabandos metodai tapo lankstesni ir sudėtingesni. Tabakas dažnai kontrabanda gabenamas pašto siuntiniuose ir kurjerių siuntose, naudojantis didelio masto elektroninės prekybos teikiamomis galimybėmis.

2 diagrama | Pagrindiniai neteisėtų tabako gaminių kontrabandos į ES maršrutai

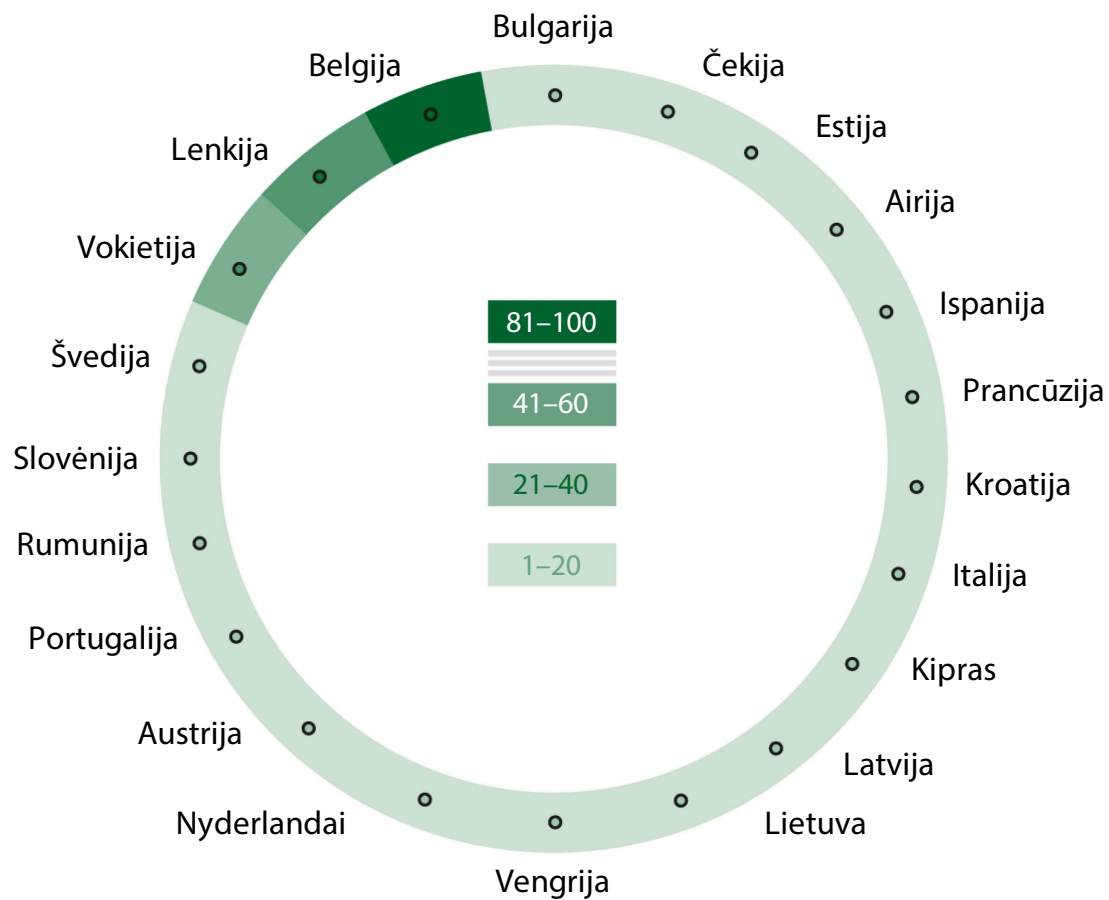


Šaltinis: Audito Rūmai.

- 08** Pastaraisiais metais neteisėta tabako gamyba išplito visoje ES, o neteisėtos gamybos vietų aptinkama beveik visose valstybėse narėse (**3 diagrama**). Gamybos perkėlimas iš Ukrainos į ES rodo organizuotų nusikalstamų grupių strateginį sprendimą sutrumpinti tiekimo grandines ir užsitikrinti galimybes greičiau pasiekti vartotojus⁴.

⁴ ES Taryba, 2025 m. [muitinės grėsmių vertinimo](#) ataskaita.

3 diagrama | 2023–2024 m. likviduotos neteisėtos gamybos vietos



Pastaba. Nepranešta apie jokus atvejus: Danijoje, Graikijoje, Liuksemburge, Maltoje, Slovakijoje ir Suomijoje.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis valstybių narių duomenimis.

- 09** Neteisėtos gamybos įrenginiuose naudojama sudėtinga įranga, mašinas įrengia ir prižiūri patyrę techniniai darbuotojai. Tokių įrenginių tikėtina naudojimo trukmė – nuo dviejų iki keturių mėnesių, o įrengimo išlaidas galima susigrąžinti per kelias savaites. Organizuotos nusikalstamos grupės gamybos procesą paskirsto tarp kelių įrenginių ir juos įkuria pasienio regionuose, siekdamos sumažinti veiklos riziką. Be to, organizuotos nusikalstamos grupės pritaiko savo veiklos metodus, gamindamos tikslinėms galutinėms rinkoms skirtus konkrečių prekių ženklų gaminius ir siūlydamos naujus tabako gaminius.

Atsakomybė

- 10** Tiek ES subjektai, tiek valstybės narės privalo kovoti su sukčiavimu ir bet kokia kita neteisėta veikla, kenkiančia ES finansiniams interesams⁵.
- 11** Komisijoje tabako klausimus sprendžia trys pagrindiniai departamentai:
- OLAF: atsakinga už administracinius tyrimus, kuriais siekiama nustatyti sukčiavimo, korupcijos ir kitos neteisėtos veiklos, pavyzdžiui, neteisėtos prekybos tabako gaminiais, atvejus, kurie kenkia ES finansiniams interesams.
 - Mokesčių ir muitų sąjungos GD: atsakingas už teisės aktų, susijusių su teisėto tabako apmokestinimu, pasiūlymų teikimą. Tai apima Tabako apmokestinimo direktyvą⁶, kuria nustatomi minimalūs akcizo tarifai.
 - Sveikatos ir maisto saugos GD: atsakingas už teisės aktų, susijusių su tabako kontrolės politikos, kuria siekiama apsaugoti visuomenės sveikatą, pasiūlymų teikimą. Tai apima Tabako gaminių direktyvą⁷.
- 12** Europolas⁸ yra atsakingas už kovą su neteisėta prekyba tabako gaminiais: remia valstybių narių teisėsaugos tyrimus ir žvalgybos operacijas. Be to, jis teikia analitinę paramą ir koordinuoja veiksmingą tarpvalstybinį bendradarbiavimą, siekdamas padėti nustatyti ir likviduoti neteisėtas ES gamyklas.
- 13** Valstybių narių muitinės atlieka pagrindinį vaidmenį skatinant teisėtą prekybą, užkertant kelią neteisėtam prekių judėjimui ir kovojant su neteisėta prekyba ir organizuotu nusikalstamumu. Sąjungos muitinės kodekse⁹ pabrėžiamas muitinių vaidmuo: ne tik surinkti muitus, bet ir saugoti ES nuo neteisėtų ir pavojingų gaminių.

⁵ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 325 straipsnio 1 dalis.

⁶ 2011 m. birželio 21 d. [Direktyva 2011/64/ES](#) dėl akcizų, taikomų apdorotam tabakui, struktūros.

⁷ 2014 m. balandžio 3 d. [Direktyva 2014/40/ES](#) dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB.

⁸ [Reglamentas \(ES\) 2016/794](#).

⁹ [Reglamentas \(ES\) 952/2013](#).

- 14** ES kovos su sukčiavimu sistemą sudaro ES įstaigų tinklas, be kita ko: OLAF, Europos prokuratūra, Europolas, Europos Sąjungos bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūra, Kovos su pinigų plovimu institucija ir nacionalinės institucijos¹⁰. ES kovos su sukčiavimu sistemą sudaro atskiri komponentai, vykdančys konkrečias funkcijas sukčiavimo, kenkiančio ES finansiniams interesams, prevencijos, nustatymo ir kovos su juo srityje. ES kovos su sukčiavimu struktūra laikui bėgant keitėsi siekiant reaguoti į kintančias grėsmes ES finansiniams interesams.

Audito apimtis ir metodas

- 15** Siekiant apsaugoti ES finansinius interesus, Komisija turėtų parengti veiksmingus kovos su sukčiavimu ir kita neteisėta veikla, darančia įtaką ES biudžetui, veiksmus pagal SESV 325 straipsnį. Mūsų audito tikslas buvo įvertinti Komisijos ir valstybių narių kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais veiksmų veiksmingumą.
- 16** Ši auditą atlikome Komisijoje (Mokesčių ir muitų sąjungos GD ir OLAF) ir keturių valstybių narių: Belgijos, Ispanijos, Lenkijos ir Rumunijos kompetentingose nacionalinėse muitinėse. Šias valstybes nares pasirinkome remdamiesi turima informacija apie konfiskavimą, neteisėtos gamybos įrenginius, kontrabandos maršrutus ir geografinį pasiskirstymą.
- 17** Komisijos lygmeniu tikrinome:
- kaip Komisija rinko ir naudojo žvalgybos duomenis kovodama su neteisėta prekyba tabaku;
 - politikos sistemą ir strateginių veiksmų, skirtų kovai su neteisėta prekyba tabaku, įgyvendinimą, tai, kaip Komisija rėmė šios neteisėtos veiklos prevencijos priemonių įgyvendinimą ir kaip jas stebėjo; ir
 - galiojančius bendradarbiavimo susitarimus, įskaitant teisiškai privalomus susitarimus su tabako gamintojais.

¹⁰ Baltoji knyga dėl kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros. COM(2025) 546. Specialioji ataskaita Nr. 26/2025 dėl ES įstaigų, kovojančių su sukčiavimu (I priedo 1 diagrama).

18 Valstybėse narėse tikrinome:

- kovos su neteisėta prekyba tabaku strategijas, procedūras ir muitinės patikrų veiklą, ir
- valstybių narių tarpusavio administracinio bendradarbiavimo ir administracinio bendradarbiavimo su atitinkamomis ES institucijomis (pavyzdžiui, OLAF, Europolu ir Europos prokuratūra) ir kitais atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais susitarimų naudojimą.

19 Auditas buvo susijęs su 2023–2025 m. laikotarpiu; 2023 m. yra ES kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais strategijos antrojo veiksmų plano rezultatų metai. Mūsų [audito metodika](#) atitinka [Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos \(INTOSAI\)](#) paskelbtus tarptautinius audito standartus.

20 Nagrinėjome Komisijos ir valstybių narių muitinių darbą, jų dokumentus ir kalbėjomes su jų atstovais. Kiekvienoje valstybėje narėje atrinkome po 10 konfiskavimo atvejų, kad įvertintume jų vykdymą. ES lėšos, skirtos valstybėms narėms pagal ES kovos su sukčiavimu programą (UAFP), nebuvo įtrauktos į audito taikymo sritį.

21 Taip pat kalbėjomes su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais, pavyzdžiui, Europolu, Europos prokuratūra, Pasaulio muitinių organizacija ir tabako gamintojais, pasirašiusiais teisiškai privalomus susitarimus. Tai suteikė svarbių įžvalgų apie bendras neteisėtos prekybos tabaku aplinkybes. Mūsų neseniai paskelbtoje ataskaitoje buvo vertinama, ar ES kovos su sukčiavimu struktūroje buvo aiškūs OLAF, Europolo, Europos prokuratūros ir Eurojusto įgaliojimai, kiek tai susiję su jų atsakomybe už kovą su sukčiavimu ir tarpusavio parama¹¹.

22 Siekdami papildyti pirmiau nurodytus informacijos šaltinius, visų valstybių narių, kuriose nesilankėme, kompetentingoms institucijoms išsiuntėme prašymą pateikti informaciją atsakant į el. paštu vykdomos apklausos klausimus pagal [SESV 287](#) straipsnį. Apklausa buvo siekiama surinkti duomenis apie šio reiškinio pobūdį, mastą, politines atsakomąsias priemones, vykdymo užtikrinimo strategijas ir bendradarbiavimo susitarimus. Atsakymus pateikė 22 iš 23 apklausoje dalyvauti pakviestų institucijų.

¹¹ [Specialioji ataskaita 26/2025](#): su sukčiavimu kovojančios ES įstaigos

II priedas. ES politikos sistema ir tarptautinė sistema

- 01** 2013 m. Komisija priėmė ES kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais strategiją¹, prie kurios buvo pridėtas pirmasis veiksmų planas², įgyvendinamas glaudžiai bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis. Strategijoje siūlomi teisės aktų ir politikos sistemos pakeitimai, pavyzdžiui, priimti TKPK protokolą ir peržiūrėti Tabako gaminių direktyvą. Tabako gaminių direktyvoje numatyta stebėjimo ir sekimo sistema, leidžianti stebėti teisėtų tabako gaminių judėjimą. Strategijoje taip pat buvo numatytos kitos pagrindinės priemonės, skirtos stiprinti vykdymo užtikrinimo institucijų veiklą ir bendradarbiavimą.
- 02** 2018 m. Komisija nusprendė pateikti antrą veiksmų planą³, kuriame remiamasi įvairių ES institucijų indėliu ir užtikrinamas pirmajame veiksmų plane numatytų veiksmų tęstinumas. Kartu antruoju veiksmų planu buvo siekiama sistemingiau kovoti su šia neteisėta veikla atsižvelgiant į rinkos aplinkybes, įskaitant keletą iniciatyvų, kuriomis siekiama sutrikdyti neteisėtos tabako rinkos pasiūlą arba paklausą. Du prie strategijos pridėti veiksmų planai buvo įgyvendinti remiantis 50 veiksmų gairių, kuriose buvo aprašytos šioms veiksmams įgyvendinti skirtos priemonės, taip pat nurodyti dalyviai ir terminai.
- 03** Tarptautinę sistemą sudaro du dokumentai:
- PSO Tabako kontrolės pagrindų konvencija (TKPK)⁴. TKPK yra pirmoji pasaulinė visuomenės sveikatos sutartis, kurioje numatyta išsami tabako kontrolės sistema. Jos tikslas – sumažinti visų tabako gaminių paklausą ir pasiūlą siekiant apsaugoti visuomenės sveikatą.
 - Protokolas dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo (TKPK protokolas), grindžiamas PSO TKPK 15 straipsniu. TKPK protokole daugiausia dėmesio skiriama visų formų neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimui taikant išsamias operatyvines priemones, įskaitant nuostatas, susijusias su: i) pasiūlos kontrole, ii) nusikalstamų veikų nustatymu, tyrimu ir baudžiamuoju persekiojimu už jas ir iii) tarptautiniu bendradarbiavimu.

¹ Visapusė ES strategija. [COM\(2013\) 324](#).

² Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. Kovos su kontrabanda veiksmų planas. [SWD\(2013\) 193](#).

³ 2-asis veiksmų planas: [COM\(2018\) 846](#).

⁴ PSO TKPK, priimta 2003 m. gegužės 21 d.

- 04** ES yra abiejų dokumentų šalis. Sveikatos ir maisto saugos GD atstovauja ES PSO TKPK, o OLAF atstovauja ES ir valstybėms narėms ir koordinuoja jų veiklą TKPK protokolo klausimais. Nors PSO TKPK yra plataus taikymo pagrindų sutartis dėl tabako kontrolės, TKPK protokolas yra konkretesnė operatyvinė priemonė, kuria nustatomos konkrečios kovos su neteisėta prekyba tabaku priemonės.
- 05** TKPK protokolu svariai prisidedama prie tarptautinių pastangų panaikinti visų formų neteisėtą prekybą tabako gaminiais ir tokiu būdu kovoti su mokesčių ir muitų prievolių vengimu ir mažinti neteisėtų tabako gaminių tiekimą⁵. Jam įgyvendinti būtinas glaudus šalių ir tarptautinių organizacijų, turinčių patirties atitinkamose srityse (įskaitant muitinių ir tarptautinio nusikalstamumo), bendradarbiavimas, o nacionaliniu lygmeniu – įvairių valdžios institucijų bendradarbiavimas⁶.
- 06** ES ir 19 valstybių narių yra TKPK protokolo šalys. OLAF atstovauja ES ir valstybėms narėms, per TKPK protokolo šalių oficialius susitikimus. OLAF koordinuoja ES ir valstybių narių bendrąją poziciją dėl dokumentų, skirtų šalių susitikimams, ir kas dvejus metus teikiamų ataskaitų rengimą. Šiose ataskaitose OLAF nusprendžia, į kuriuos klausimus turi atsakyti valstybės narės, į kuriuos – ES, o į kuriuos būtinas bendras atsakymas. Valstybės narės teikia ataskaitas tiesiogiai per specialią TKPK protokolo platformą. OLAF rengia įvairių darbo grupių (pavyzdžiui, Kovos su neteisėta prekyba tabaku ekspertų grupės ir Muitų sąjungos darbo grupės) susitikimams skirtus pristatymus TKPK protokolo klausimais.

⁵ 2016 m. birželio 17 d. Tarybos sprendimas (ES) [2016/1749](#) dėl Pasaulio sveikatos organizacijos tabako kontrolės pagrindų konvencijos Protokolo dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo sudarymo.

⁶ Protokolo dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo [apžvalga](#).

1 diagrama | Atitinkamų ES ir tarptautinių sistemų raidos apžvalga

Protokolo dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo priėmimas
(TKPK protokolai)

ES tabako gaminių direktyva
15 ir 16 straipsniai –
stebėjimo ir sekimo sistema

Antrasis veiksmų planas, skirtas kovai su neteisėta prekyba tabako gaminiais (2018–2022 m.)

- Pagrindinių kilmės ir tranzito šalių įtraukimas
- Tiekimo apribojimas
- Paklausos apribojimas
- Analizė ir žvalgybos informacija

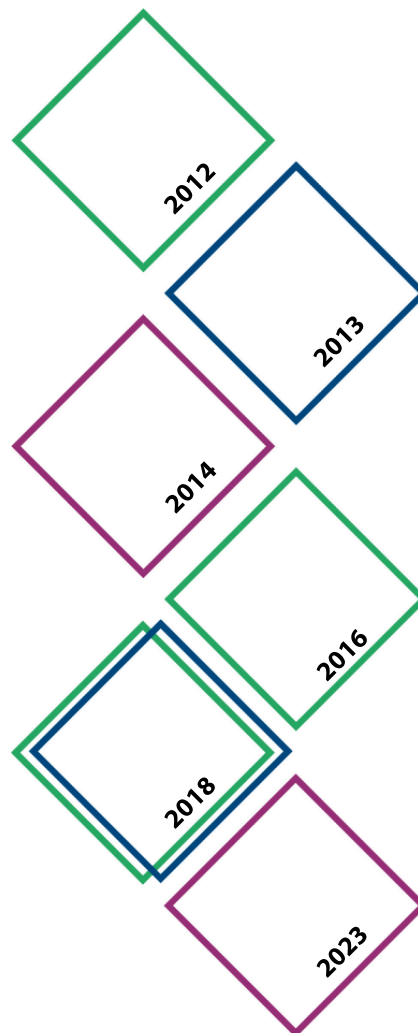
Protokolo dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo įsigaliojimas

ES kovos su neteisėta prekyba tabako gaminiais stiprinimo strategija ir veiksmų planas

- Sumažinti paskatas
- Saugi tiekimo grandinė (TKPK protokolai ir Tabako gaminių direktyva)
- Stiprinti vykdymo užtikrinimą
- Griežtinti bausmes

ES ratifikavo Protokolą dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo

Antrojo veiksmų plano įgyvendinimo rezultatai



Šaltinis: Audito Rūmai.

Santrumpos

Santrumpa	Apibrėžtis (paaiškinimas)
AFIS (Kovos su sukčiavimu informacinė sistema).	Kovos su sukčiavimu informacinė sistema
BMO	Bendra muitinės operacija
EMPACT	Europos kovos su nusikalstamumo grėsmėmis daugiadalykė platforma
Europolas	Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra
Mokesčių ir muitų sąjungos GD	Mokesčių ir muitų sąjungos generalinis direktoratas
OLAF	Europos kovos su sukčiavimu tarnyba
SKSP	Sąjungos kovos su sukčiavimu programa
SM	Susitarimo memorandumas
Sveikatos ir maisto saugos GD	Sveikatos ir maisto saugos generalinis direktoratas
Teisėsaugos darbo grupė (muitinės)	Teisėsaugos darbo grupė (muitinės)
TKPK	Tabako kontrolės pagrindų konvencija
TKPK protokolai	Protokolai dėl neteisėtos prekybos tabako gaminiais panaikinimo
WGICP	Kovos su neteisėta prekyba cigaretėmis darbo grupė

Komisijos atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/SR-2026-23>

Chronologija

<https://www.eca.europa.eu/lt/publications/SR-2026-23>

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Šias audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Petri Sarvamaa vadovaujama IV audito kolegija „Rinkų reguliavimas ir konkurencinga ekonomika“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Petri Sarvamaa, jam padėjo kabineto vadovas Benjamin Jakob ir kabineto atašė Elmo Torppa; pagrindinis administratorius John Sweeney; atsakingoji užduoties vykdytoja Esther Torrente Heras; auditoriai Marion Schiefele, Giuliano Laterza ir Anca Monica Staicu. Diagramas parengti padėjo Alexandra-Elena Mazilu.



Iš kairės į dešinę. Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2026

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta [Audito Rūmų sprendime Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenciją](#). Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, neturi iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Viršelio nuotrauka: © Europos Sąjunga; šaltinis: Audito Rūmai. DI sukurtas vaizdas.

1 priedas, 1 paveikslas

– Tabako augalo lapo iliustracija sukurta naudojant šiuos šaltinius: [, shutterstock.com,, ©, Bodor Tivadar,](#)

– Tabako pakelio iliustracija sukurta naudojant šiuos šaltinius: [, Flaticon.com,, © Freepik Company S.L.](#) Visos teisės saugomos.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

Audito Rūmų logotipo naudojimas

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

HTML	ISBN 978-92-849-8073-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/9756706	QJ-01-26-038-LT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8074-1	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/7835991	QJ-01-26-038-LT-N

KAIP CITUOTI

Europos Audito Rūmai, [specialioji ataskaita 23/2026](#) „Kova su neteisėta prekyba tabaku ES. Nenuoseklios pastangos ir išliekančios spragos“, Europos Sąjungos leidinių biuras, 2026.

Neteisėta prekyba tabaku tebekelia didelių iššūkių ES. Dėl to ES ir jos valstybės narės kasmet netenka 13 mlrd. eurų pajamų. Tai kenkia visuomenės sveikatai ir prisideda prie organizuoto nusikalstamumo finansavimo.

Atlikdami auditą vertinome, ar Komisijos ir valstybių narių veiksmai, skirti kovoti su neteisėta tabako prekyba, buvo veiksmingi. Nustatėme, kad trūko patikimų rinkos dydžio ir ekonominio poveikio vertinimų, valstybių narių bendradarbiavimas vyko netolygiai, o ES politikoje trūko aiškių prioritetų ir poveikio vertinimo. Rekomendavome Komisijai pagerinti informaciją apie rinką, sustiprinti paramą valstybėms narėms, skatinti nuoseklesnį bendradarbiavimą bei vykdymo užtikrinimą ir numatyti strateginius bei koordinuotus ES reagavimo veiksmus, kartu nustatant aiškius prioritetus ir išmatuojamus tikslus.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/contact
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Socialiniai tinklai: @EUauditors